

Bygga, bruka eller bevara i Stockholms län

– En kvalitativ studie om jordbruksmark i
översiktsplaneringen

Construct, cultivate or conserve in Stockholm County

– A qualitative study about farmland in the comprehensive planning

Kristina Hansén



Bygga, bruka eller bevara i Stockholms län

- En kvalitativ studie om jordbruksmark i översiktsplaneringen

Construct, cultivate or conserve in Stockholm County

- A qualitative study about farmland in the comprehensive planning

Kristina Hansén

Handledare: Yvonne Gunnarsdotter, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Examinator: Malin Beckman, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Omfattning: 30 hp

Nivå: Avancerad nivå, A1E

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0797

Kursansvarig institution: Institutionen för stad och land

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2019

Omslagsbild: Aspekter av byggnation, brukande och bevarande. Av: Erik Hansén

Upphovsrätt: Samtliga bilder i arbetet publiceras med tillstånd från upphovsrättsinnehavaren

Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: jordbruksmark, översiktsplanering, markanvändning, exploatering, kommunal planering, tidsgeografi, plan- och miljöperspektiv

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Sammanfattning

Med klimatförändringar och växande befolkning kan det bli brist på odlingsbar mark i framtiden. I urbana områden ställs jordbruksmarkens bevarande ofta mot konkurrerande intressen och eftersom exploaterad mark i princip inte kan återtas för livsmedelsproduktion, är hushållning med jordbruksmark en angelägen fråga. I Sverige ansvarar kommunerna för den fysiska planeringen och principer om jordbruksmarken bestäms i översiktsplanerna. Stockholms län tillhör Sveriges mest befolkningstäta region men här finns bara tre procent av landets åkermark. Den mest produktiva åkermarken ligger i eller i nära anslutning till tätorter och när behovet av bostäder och utbyggd infrastruktur växer riskerar ytterligare mark att hårdgöras. Syftet med denna studie är att undersöka hur tre stockholmskommuner (Ekerö, Vallentuna och Norrtälje) förhåller sig till jordbruksmark i sin översiktsplanering. För att förstå samhällsplanerarens och politikernas komplexa roller och hur olika perspektiv kan påverka markanvändning, användes en kvalitativ metod och ett teoretiskt ramverk inspirerat av begreppen *tidsgeografi* respektive *plan-/miljöperspektiv*. Granskning av kommunernas översiktsplaner och intervjuer med en lantbrukare samt med planerare och politiker i vardera kommun, visar att det finns en förståelse för jordbruksmarkens värden. Samtidigt är trycket på exploaterbar mark högt och hänsyn måste tas till en mängd markanvändningsintressen. Detta i kombination med att kommunerna ges stor frihet att själva besluta om markanvändningen, innebär att jordbruksmark i strategiska lägen exploateras. Översiktsplanerna och intervjuerna visar på att plan- och miljöperspektiven kan vara svåra att förena samt att mer kortsiktiga intressen ibland prioriteras framför framtida behov av livsmedelsförsörjning. Hushållning av svensk jordbruksmark förutsätter fortsatt arbete med att uppmärksamma jordbruksmarkens värden och exploateringens konsekvenser.

Nyckelord: jordbruksmark, översiktsplanering, markanvändning, exploatering, kommunal planering, tidsgeografi, plan- och miljöperspektiv

Summary

With climate changes and a growing population, arable land is expected to be a scarce resource in the future. In urban areas, maintaining agricultural land faces competition with other interests. Since land that has been exploited for urban purposes cannot easily be converted back to food production, the question of preserving agricultural land for the future is important. In Sweden, the municipalities are responsible for physical planning and principles for agricultural land are determined in the comprehensive plan. Stockholm County is Sweden's most populous region, but has only three percent of the country's arable land. The most productive farmland lies in or close to urban areas and with an increasing need for housing and expanded infrastructure, the risk of soil sealing emerges. The purpose of this study is to investigate how three municipalities in Stockholm County (Ekerö, Vallentuna and Norrtälje) consider agricultural land in the comprehensive planning. To understand the complex roles of municipal planners and politicians, and how different perspectives can influence land use, a qualitative method and a theoretical framework inspired by the concepts of *Time Geography* and *Planning/Environmental Perspective* were used. The review of the municipalities' comprehensive plans and interviews with a farmer, as well as planners and politicians in each municipality, show that there is an understanding of the values of agricultural land. At the same time, pressure on exploitable land is high and consideration must be given to numerous land use interests. Combined with the fact that municipalities are given a great deal of freedom by the government to decide on land use, agricultural land is being exploited in strategic locations. The comprehensive plans and the interviews suggest that the planning and environmental perspectives can be hard to unite and that more short-term interests at times are given priority over future food production. Management of Swedish agricultural land requires continued work to highlight values of agricultural land and the consequences of the exploitation.

Key words: farmland, comprehensive planning, land use, exploitation, municipal planning, time geography, planning and environmental perspective

Innehåll

1. Inledning.....	6
1.1 Syfte och frågeställningar	7
1.2 Avgränsning	7
2. Metod	8
2.1 Granskning av översiktsplaner.....	8
2.2 Intervjustudie.....	9
3. Analytiska begrepp	11
3.1 En tidsgeografisk ansats.....	11
3.2 Planering och miljö - två skilda perspektiv	13
4. Bakgrund.....	14
4.1 Förändrad markanvändning i Sverige.....	14
4.2 Jordbruksmark som global resurs.....	15
4.3 Om planering	16
4.3.1 Kommunal planering	16
4.3.2 Process för översiktsplanen	17
4.4 Miljöbalken	18
4.4.1 Lagrummet MB 3:4.....	19
4.5 Jordbruksmark som riksintresse?	20
4.6 Klassificering av åkermark.....	20
5. Kommunerna Ekerö, Vallentuna och Norrtälje	22
6. Jordbruksmarken i kommunernas översiktsplaner	25
6.1 Ekerö.....	25
6.2 Vallentuna	26
6.3 Norrtälje	27
7. Jordbruksmarken ur en lantbrukares perspektiv	29
8. Erfarenheter från politiker och planerare.....	31
8.1 Bostäder och infrastruktur behöver mark.....	31
8.2 Principer och särskilda rutiner för jordbruksmark.....	32
8.3 Brukningsvärd åkermark.....	34
8.4 Väsentliga samhällsintressen och alternativa lokaliseringar.....	35
8.5 Intressen och intressen - <i>“Planering är avvägningar”</i>	37
8.6 Lagen - <i>“Vi har ju planmonopolet”</i>	39
8.7 Eniga politiker och planerare?	40
8.8 Kunskapsläget - <i>“Det är svårt att vara expert på allt”</i>	41
9. Diskussion	44
10. Slutsats.....	49
Källor och litteratur	51

1. Inledning

Jordbruksmark utgör en viktig naturresurs. Med en växande befolkning och klimatförändringar förväntas den få ökad betydelse på sikt (SJV 2015a). I takt med den snabba globala befolkningsutvecklingen ökar konkurrensen om marken, som inte bara används för livsmedelsproduktion utan även för bioenergi, fiber, byggnader och infrastruktur (Slätmo 2017). I urbana områden prioriteras jordbruksmarken ibland ned till förmån för byggnation av bostäder och infrastruktursatsningar. Mark som exploaterats är närmast omöjlig att återställa och eftersom åkerjord inte nybildas inom överskådlig tid är den att betrakta som en ändlig resurs. (SJV 2015a). Frågan om jordbruksmarkens bevarande har länge haft låg prioritet i Sverige, men med en ökad medvetenhet gällande framtida behov av mat och energi har den blivit alltmer angelägen (Slätmo et al. 2012). Eftersom det främst är för kommande behov åkermarken behöver värnas, behövs ett långsiktigt perspektiv. Det ställer stora krav på såväl dagens hantering av jordbruksmark som på planering av markanvändningen. (Slätmo et al. 2012; SJV 2015a).

I Sverige har ingen myndighet formellt ansvar för skyddet av åkermark (Larsson & Germundsson 2012). Kommunerna ansvarar för den fysiska planeringen i översiktsplaner och detaljplaner, där översiktsplanen ska fungera som vägledande dokument för andra planer och beslut kopplade till kommunernas markanvändning. Det är även i översiktsplanen som principer om jordbruksmarken bestäms (SJV 2015b). I plan- och bygglagen (SFS 2010:900) 2 kap 2 § är det reglerat att kommunerna ska använda Miljöbalkens hushållningsbestämmelser (SFS 1998:808 3 kap 4 §) när de planlägger och beslutar om markanvändning. Där står att jordbruksmarken är av nationell betydelse och endast får tas i anspråk för exploatering för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse och om alternativa platser för bebyggelsen saknas. (SFS 1998:808 3 kap 4 §).

Jordbruksmarken berörs även i Sveriges miljömål¹. Av 16 miljö kvalitetsmål är främst två relevanta för den fysiska planeringen: *Ett rikt odlingslandskap* och *En god bebyggd miljö* (Sveriges miljömål 2018). *Ett rikt odlingslandskap* handlar om att bevara odlingslandskapets natur- och kulturvärden och jordbruksmarkens produktionsförmåga. Här ingår även att begränsa kommuners exploatering av jordbruksmark. (SJV 2018b). *En god bebyggd miljö* syftar till att den bebyggda miljön ska erbjuda människor bra livsmiljöer och samtidigt bidra till en hållbar utveckling. Vid fysisk planering ska användning av naturresurser som mark, energi och vatten ske på ett resurssparande, effektivt och miljöanpassat sätt. Med befintliga styrmedel och åtgärder bedöms det vara omöjligt att nå de två miljömålen till år 2020. (Naturvårdsverket 2018).

¹ Beslutet om nationella miljömål fattades av riksdagen år 1999. Syftet är att *till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser* (Sveriges miljömål 2018). Benämningen "till nästa generation" avser för de flesta av målen år 2020 (Naturvårdsverket 2019).

Trots reglerande åtgärder exploateras årligen runt 600 hektar jordbruksmark i Sverige (SJV 2018). Jordbruksverket följer upp utvecklingen för landets jordbruksmark och har i flera utredningar (se rapport 2006, 2013 och 2017) redovisat hur stora arealer som hårdgjorts. Exploateringsgraden har varit relativt konstant de senaste 20 åren (SJV 2018). Under perioden 2011-2015 har Stockholms län exploaterat 130 hektar jordbruksmark, vilket är störst andel i Sverige näst efter Halland och Blekinge (SJV 2017).

Med nästan en fjärdedel (2,3 miljoner) av Sveriges befolkning är Stockholm landets befolkningstätaste län. Här finns knappt tre procent av den svenska jordbruksmarken. Stora delar av den mest brukningsvärda marken ligger i eller i nära anslutning till länets tätorter. (Länsstyrelsen 2018). I denna studie undersöks hur jordbruksmark hanteras i översiktsplaneringen i de tre stockholmskommunerna Ekerö, Vallentuna och Norrtälje. Ur ett regionalt perspektiv har de förhållandevis mycket jordbruksmark, samtidigt som de befinner sig i landets mest expansiva region med stort behov av fler bostäder och utökad infrastruktur. När staden växer behöver mer mark tas i anspråk och markanvändningskonflikter riskerar att uppstå, där fortsatt jordbruksdrift ska vägas mot exploatering av marken.

1.1 Syfte och frågeställningar

Studiens huvudsakliga syfte är att undersöka hur storstadskommuner förhåller sig till exploatering av jordbruksmark i sin översiktsplanering. För att uppnå syftet har jag utgått från följande frågeställningar:

- På vilket sätt beskrivs jordbruksmarken och hur tillämpas miljöbalkens hushållningsbestämmelser i kommunernas översiktsplaner?
- Hur resonerar planerare och politiker vid avvägningar mellan markanvändningsintressen och vilka kan konsekvenserna bli vid exploatering av jordbruksmark?

1.2 Avgränsning

I studien undersöks jordbruksmark i översiktsplaneringen, vilken anger långsiktig planeringsinriktning för den fysiska miljön i kommunen. Benämningen jordbruksmark innefattar både åker- och betesmark. Eftersom Ekerö, Vallentuna och Norrtälje är växande kommuner med relativt hög andel jordbruksmark kan antagandet göras att kommunerna behöver hantera omvandling av jordbruksmark någorlunda frekvent i sin fysiska planering. Målet med studien är inte att jämföra de enskilda kommunernas hantering av jordbruksmarken, även om det i mindre utsträckning kommer att göras ändå. Avsikten är snarare att ta fram exempel på hur tre kommuner i en storstadsregion kan

resonera i ärenden som rör exploatering av jordbruksmark. Med tanke på uppsatsens syfte är det inte relevant att fokusera på vilka politiska partier de intervjuade politikerna tillhör.

2. Metod

I kvantitativa undersökningar är det möjligt att, genom exempelvis frågeformulär med fasta svarsalternativ, erhålla och hantera en stor mängd information. Däremot får forskaren relativt lite information och förståelse för varje enskilt fall. (Kajser & Öhlander 1999:21). För denna studie lämpar sig en kvalitativ metod bättre, som fokuserar på djup snarare än bredd. Målet med kvalitativa metoder är att få ökad förståelse för aktörernas överväganden, beslut och gemensamma handlingar. Därigenom kan en mer nyanserad beskrivning av forskningsproblemet ges. Kvalitativ metod utgår från människors eget perspektiv och att verkligheten kan uppfattas på olika sätt. Eftersom empirin i regel består av ett fåtal fall, förutsätts att varje fenomen betraktas och tolkas utifrån sina särskilda förutsättningar. (Teorell & Svensson 2007:10ff).

Studien inleddes med en litteraturgenomgång av relevant forskning, statliga utredningar, rapporter, lagtexter, domar och propositioner. För att undersöka hur jordbruksmark hanteras i Ekerös, Vallentunas och Norrtäljes översiktsplanering gjordes först en textanalys av kommunernas senast antagna översiktsplaner. För att ta reda på mer om rutiner och avvägningar mellan intressen i planeringsprocessen genomfördes semistrukturerade intervjuer med tjänstepersoner och politiker i de tre kommunerna. I en storstadsnära kontext, där jordbruksmark har bebyggts och kommer att byggas, är det motiverat att ta del av hur den enskilde jordbrukaren upplever situationen. Därför intervjuades även en lantbrukare verksam i en av kommunerna.

2.1 Granskning av översiktsplaner

Vid granskningen av översiktsplanerna tillämpades samma metod som Jordbruksverket i rapporten *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*² (2013a). Översiktsplanerna lästes i sin helhet med huvuddokument, markanvändningskartor och andra bilagor. Under läsningen lades fokus på hur kommunerna framställde och diskuterade markfrågor i allmänhet och jordbruksmark i synnerhet. För att finna de delar som berörde jordbruksmark användes sökorden *jordbruksmark*, *åkermark*, *betesmark*, *lantbruk*, *jordbruk*, *areella näringar* och *miljöbalken* i huvuddokumentet.

I de relevanta avsnitten undersöktes om det fördes några resonemang gällande markanvändningsintressen som behövde ta jordbruksmark i anspråk, huruvida kommunerna hade

² I rapporten utreddes kommuners tillämpning av Miljöbalkens hushållningsbestämmelse (3 kap. 4 §).

uttalade strategier för bevarande av åkermark eller metoder kring avvägningar vid markanvändningskonflikter. Dessutom söktes efter skrivningar om jordbruksmarken som resurs för livsmedelsförsörjning, markernas bördighet och dess betydelse för biologisk mångfald och kulturmiljö. Kartmaterialet användes för att se om jordbruksmarken var utpekad specifikt eller enbart angiven som "övrig mark" eller liknande. Detta sammanfattas i underrubrikerna *Övergripande strategier och resonemang* och *Skrivningar om jordbruksmark* (se kapitel 6 Jordbruksmarken i kommunernas översiktsplaner).

För att bedöma i vilken utsträckning kommunerna tar hänsyn till miljöbalken 3:4 i översiktsplanerna användes följande tre kriterier³:

1. Att jordbruksmarkens lokalisering är utpekad i kommunen.
2. Beskrivning av vilka väsentliga samhällsintressen som kan tillåtas ta jordbruksmark i anspråk.
3. Motivering till varför väsentliga samhällsintressen inte kan lokaliseras på annan mark än jordbruksmark, alternativt jordbruksmark med sämre produktionskvaliteter.

Bedömningen sammanfattades i underrubrik *Tillämpning av miljöbalken 3:4* (se kapitel 6 Jordbruksmarken i kommunernas översiktsplaner).

Två av de studerade översiktsplanerna (Ekerö och Vallentuna) antogs 2018 och har således nyligen uppdaterats för att gå i linje med kommunens aktuella planer för markanvändning. Det är därför också troligt att de som arbetar med planering i kommunen stödjer sig på dokumentet i större utsträckning än om planen varit inaktuell, vilket motiverar intervjuer som komplement till dokumentanalysen. Norrtälje kommuns översiktsplan antogs i december 2013. Vid en aktualitetsprövning hösten 2018 beslutades att en ny översiktsplan ska tas fram. Nuvarande översiktsplan gäller dock tills vidare som vägledande dokument kring markanvändning.

2.2 Intervjustudie

Genomgången av de skriftliga dokumenten kompletterades med semistrukturerade intervjuer, vilket gjorde det möjligt att ta del av mer utvecklade resonemang kring jordbruksmarken. Semistrukturerade intervjuer karaktäriseras av att man utgår från frågeområden snarare än ett detaljerat frågeformulär. Det innebär att den som intervjuas ges möjlighet att styra i vilken ordning saker tas upp och att följdfrågor kan leda till att vissa ämnen diskuteras djupare. På så vis liknar intervjuformen ett samtal. (Kvale & Brinkman 2009).

³ Kriterierna är framtagna av Jordbruksverket och används i rapporten *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering* (2013a).

Vid analys av intervjuer är det viktigt att vara medveten om att det intervjupersonen berättar inte enbart är fakta utan också deras uppfattningar av verkligheten. Intervjuer kan också ses som gemensamma berättelser, där intervjupersonen och den som intervjuar tillsammans formar innebörd och orsakssamband. Med en annan intervjuare (eller samma – men vid ett annat tillfälle eller annan plats) hade andra teman och händelser kunnat lyftas fram. (Waldenström 2001:97).

Sammanlagt intervjuades sju personer: en politiker från vardera kommun, tre samhällsplanerare samt en lantbrukare. Vid möten med politiker och planerare utgick jag från samma intervjuguide, men frågeordning och formuleringar varierades naturligt beroende på vem jag talade med. Politikerna som intervjuades är med i kommunstyrelsen och/eller sitter med i utskott eller nämnder som hanterar frågor kopplade till planering och markanvändning. De intervjuade planerarna kommer i kontakt med jordbruksmark och annan markanvändning i sin roll som planarkitekt eller översiktsplanerare. Ingen planerare från Ekerö kommun hade möjlighet att medverka i en intervju och därför intervjuades istället en från grannkommunen Upplands-Bro. Eftersom jag i första hand inte gör en jämförelse mellan kommunerna, utan ämnar få en bild av storstadsnära kommuners förhållningssätt till jordbruksmark, bedömer jag att det inte påverkar studiens tillförlitlighet. Trots det behöver läsaren vara uppmärksam på att planerarperspektivet från Ekerö kommun inte finns representerat i uppsatsen.

När jordbruksmark pekas ut för exploatering kan bonden som brukar marken bli direkt berörd. Den intervjuade lantbrukaren äger dels egen mark men arrenderar även jordbruksmark från kommunen och från privata markägare. Under intervjun med lantbrukaren lades vikt på dennes erfarenheter av kommunal planering, samrådsprocesser, att arrendera kommunal mark samt generella upplevelser av att vara en storstadsnära lantbrukare.

För att undvika fokus på enskilda personer skrivs inte informanternas namn ut i uppsatsen. Det kan trots detta vara svårt att uppnå fullständig anonymitet, varför jag ibland behövt göra överväganden om materialet jag lämnar ut kan vara känsligt eller på annat sätt påverka någon negativt.

3. Analytiska begrepp

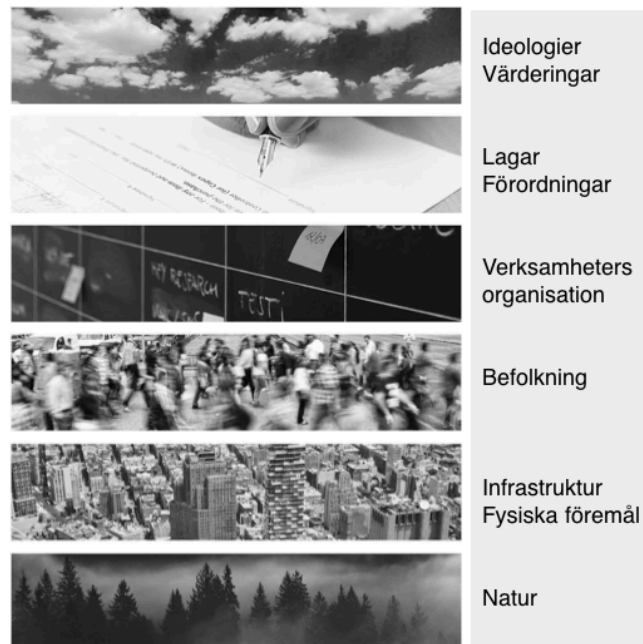
Planerare och politiker förhåller sig till både tid och rum när de hanterar markanvändningsfrågor. De behöver även förhålla sig till skilda perspektiv i samband med intresseavvägningar. Därför är uppsatsens teoretiska ramverk inspirerat av begreppen *tidsgeografi* respektive *plan-/miljöperspektiv*. Kombinationen av dessa begrepp är användbar för att förstå planering som process, samhällsplanerarens och politikerns roller samt hur två huvudsakliga synsätt (plan/miljö) kan påverka planering av markanvändning.

3.1 En tidsgeografisk ansats

Ett tidsrumsligt perspektiv kan enligt Lenntorp (2005) användas för att studera planering och samhälleliga förändringar. Rummet kan innefatta såväl ett konkret markområde som en verksamhets organisation och individers värderingar. Geografiska förändringar påverkas även av tid, där varje förskjutning i rummet leder till konsekvenser över tid. Detta samband utgör grunden i den så kallade tidsgeografiska ansatsen. (Lenntorp i Forsberg 2005).

När politiker och planerare genomför förändringar uppstår både förutsedda och mer oväntade följdverkningar. De eftersträvaransvärda, kontrollerade konsekvenserna syns oftast tydligast. Även om det är svårt att helt undvika oönskade efterverkningar kan de i viss utsträckning upptäckas och reduceras med hjälp av kunskap. (Lenntorp i Forsberg 2005). Kunskapen kan betraktas som subjektiv och påverkas av vilket perspektiv som används. Lenntorp (2005) menar att vår verklighetsbild formas av vilka delar vi väljer att bortse från och vilka som ska utgöra samhällets byggstenar. En bättre förståelse för konsekvenserna av en förändring kan alltså nås genom att betrakta händelsen ur olika perspektiv. (Lenntorp i Forsberg 2005).

För att lättare särskilja perspektiven och förstå samhälleliga samband gör Lenntorp (2005) en grov uppdelning av verkligheten i skikt, varav tre är materiella (*natur, infrastruktur/fysiska föremål och befolkning*) och tre immateriella (*verksamhetens organisation, regler/förordningar och ideologier/värderingar*) (se Figur 1). De senare styr människan på olika sätt, och gör att vi inte utför aktiviteter planlöst. Människan befinner sig således mittemellan det materiella och immateriella, med kroppen i den fysiska miljö å ena sidan och kunskapen om normer, institutioner och organisationer å andra sidan. Möjligheterna att röra sig i tidrummet begränsas av människans individuella kompetens, kopplingen till immateriella och materiella ting samt existerande styrning i samhället. (Lenntorp i Forsberg 2005).



Figur 1. Analytisk uppdelning av samhället i skikt, där tre är materiella och tre är immateriella. Människan sammanför fysiska och mentala element och kan ses som en förenande länk. (Källa: Lenntorp i Forsberg 2005:25. Egen bearbetning).

Alla mänskliga aktiviteter kräver resurser och tid. Eftersom de genomförs i det begränsade tidrummet uppstår en konkurrens mellan aktiviteterna, såväl på ett individuellt som mellanmänskligt plan. Det innebär att vissa aktiviteter kan ha flera mål samtidigt eller att människors handlingar kan hindra möjligheterna att genomföra en annan aktivitet. (Hägerstrand 1970). Inom planering kan detta förtydliga förekomsten av synergier och konflikter mellan markanspråk och människors värderingar. Synergier uppstår när flera samhällsintressen tillgodoses på samma fysiska yta och kan kopplas till samma markanvändning. Ett exempel är betesmarker som förutom att tillhandahålla foder till djur, även gynnar biologisk mångfald. Konflikt mellan markanvändningsintressen kan istället handla om att åkermark tas i anspråk för vägutbyggnad eller bostäder. (Slätmo 2014:35). Sammanfattningsvis används tidsgeografin för att förstå processer i tid och rum, vilket kan bidra till insikter om varför markförändring sker och hur samhällelig styrning påverkar markanvändning.

3.2 Planering och miljö – två skilda perspektiv

Planering kan enligt Emmelin och Lerman (2006) formuleras utifrån två paradig: plan och miljö. I uppsatsen kommer jag att utgå från Emmelin och Lermans beskrivning av plan- respektive miljöparadigm, men byta ut “paradigm” mot det liknande men mer allmänna begreppet “perspektiv”. Perspektiv kan beskrivas som ett sätt att betrakta verkligheten, och accepterar man att samhällsplanering medför subjektiva val och värderingar kommer planerarens perspektiv och kunskaper ha betydande påverkan på resultatet (Nyström 1999:86).

Planering av markanvändning skiljer sig från miljövård i många avseenden. Var för sig är de två aktiviteterna såväl nödvändiga som funktionella och legitima. Tillsammans kan de dock vara svårförenliga med organisatoriska och lagtekniska utmaningar. Grunden i planperspektivet är att förändringar kring mark och miljö ska baseras på avvägningar mellan relevanta intressen (enskilda och allmänna). Beslut betraktas som bra och legitima om de fattats i en process där hänsyn tagits till alla intressen och att avvägningen baserats på en representativ, demokratisk församlings beslut. (Emmelin & Lerman 2006). Till exempel under samrådsprocessen vid framtagandet av en översiktsplan, där politikernas beslut fattats med hänsyn till allmänhetens yttranden och planernas bedömning. Miljöperspektivet utgår från ett naturvetenskapligt sätt att förhålla sig till beslut som rör miljön, med synen på miljön som en gemensam resurs och bevarande av dess “naturliga tillstånd” som viktiga utgångspunkter. För att betrakta beslut som välgrundade bör en vetenskaplig bedömning ha gjorts av vad “naturen tål”. Behovet av expertkunskap blir således avgörande, vilket gör att miljöperspektivet får en centralistisk karaktär. (Emmelin & Lerman 2006). Under premissen att jordbruksmark är en naturresurs, blir bevarande av jordbruksmark ett exempel på miljöperspektiv i planeringssammanhang.

Plan- respektive miljöperspektivet innebär alltså två förhållningssätt kring politiskt beslutsfattande och expertkunskap. I sin extremform kan planperspektivet leda till en övertro på planeringens möjligheter att forma den fysiska miljön samt att fylla den med social och ekonomisk mening. Enligt synsättet uppnås goda resultat av sig själv genom god planering. Miljöperspektivet fokuserar snarare på miljöproblem som hot och tar utgångspunkt i bevarande och försiktighetsprincipen. (Emmelin och Lerman 2006). Ett renodlat miljöperspektiv kombinerat med brister i tydliga kriterier för att styra förändring kan enligt Emmelin och Lerman (2006) leda till en allmän nej-sägarposition. Utvecklingen inom planering och miljöpolitik beskrivs som en ansats att komma runt motsättningar mellan positionerna. En central del är att “miljö” överordnats “plan” genom att miljölagstiftning och miljömål anger vilken utveckling som är hållbar och acceptabel, och därmed sätter gränser för planeringen. Ett exempel på detta är kopplingen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. (Emmelin och Lerman 2006).

4. Bakgrund

I följande kapitel ges en bakgrund till markanvändning och jordbruksmark i Sverige samt de processer och ramar som kommunal översiktsplanering berörs av. Informationen är betydelsefull för att förstå vilka omständigheter och sammanhang som påverkar lantbrukare, politiker och planerare.

4.1 Förändrad markanvändning i Sverige

Fram till slutet av 1800-talet bodde större delen av världens befolkning på landsbygden. Städer var med få undantag små jämfört med idag, och mindre än 15 procent av den europeiska befolkningen bodde i städer. I Sverige startade den första urbaniseringsvågen i mitten av 1800-talet när växande industrier behövde arbetskraft. (Berg & Rydén 2012). Parallellt skedde en omfattande ökning av den svenska åkerarealen, som nådde sitt maximum vid cirka 3,7 miljoner hektar under 1900-talets första hälft. Expansionen skedde främst på bekostnad av ängsmarker och genom att marker dikades ut och nyodlades. Under den senare delen av 1900-talet har dock åkerarealen minskat till ungefär 2,5 miljoner hektar. (Jansson 2011:22).

Bristande lönsamhet inom lantbrukssektorn i kombination med politiska beslut ledde till att många mindre gårdar antingen övergavs, planterades med skog eller slogs ihop med andra enheter (Flygare i Antonsson & Jansson 2011). Både i Sverige och övriga Europa ökade den genomsnittliga gårdsstorleken när effektiviseringar inom jordbruket gjorde det nödvändigt att bruka större arealer för att nå lönsamhet. I slutet av 1900-talet skedde en överproduktion av jordbruksprodukter, vilket i ekonomiskt välbärgade länder har betraktats som ett problem. (Slätmo et al. 2012). Enligt Slätmo et al. (2012) har det medfört att vi generellt sett har svårt att föreställa oss framtida livsmedelsbrist och att värdet av jordbruksmarken inte aktualiserats hos politiker och allmänhet.

Nyström och Tonell (2012:25) menar att omstruktureringen inom jordbruket varit en viktig bidragande faktor till förändrad markanvändning i Sverige. När antalet jordbruk har minskat har också stora arealer jordbruksmark tagits ur bruk. Det finns ingen exakt kartläggning av vad den nedlagda marken används till, men cirka 30-40 procent har planterats eller vuxit igen med skog och ungefär 50 procent har lämnats outnyttjad och vuxit igen med sly och buskar. Resten, det vill säga 10-15 procent, har använts till bebyggelse, vägar eller liknande. Transporter kräver mycket mark, och i Stockholms län utgör vägar och gator 17 procent av den bebyggda ytan. (Nyström & Tonell 2012:25ff).

4.2 Jordbruksmark som global resurs

I diskussioner om livsmedelsförsörjning och jordbruksmarkens bevarande behöver hänsyn tas till Sveriges och Nordens specifika odlingsförutsättningar. Nordisk jordbruksmark har generellt en hög produktionsmässig kvalitet och är mindre utsatt för markslitage, såsom vind- och vattenerosion, jämfört med många andra delar av världen. Vårt klimat gör även att tillgången på vatten är god, och ur ett globalt perspektiv drabbas Norden mindre frekvent av torka, skyfall och andra extremväder. (Slätmo et al. 2012:11). Klimatförändringarna kommer dock påverka jordbrukets förutsättningar i såväl Norden som internationellt och områden som lämpar sig väl för odling idag kan komma att bli för varma, torra eller blöta att odla i. Utifrån antagandet att odlingsförutsättningarna försämras kan åkermarken bli viktigare för att säkerställa produktion av livsmedel. (Länsstyrelsen 2014:17f).

FN:s livsmedels och jordbruksorganisation (FAO 2017) bedömer att världens befolkning har ökat från drygt sju miljarder till mellan nio och tio miljarder människor år 2050. För att möta efterfrågan på mat behöver den globala produktionen öka med 70 procent. Detta innebär både ökad press på befintlig åkermark och att ytterligare mark behövs för att klara livsmedelsförsörjningen. (Linnér & Messing 2011:29). De nordiska och baltiska länderna har i genomsnitt mer åkermark per capita jämfört med många andra delar av världen. Trots det är Sveriges åkerareal inte tillräcklig för att föda befolkningen. Med dagens konsumtionsstandard kräver varje svensk 0,41 hektar mark, men vi har bara tillgång till 0,30 hektar per person. Eftersom att konkurrensen om mark troligen kommer att öka i framtiden, kan även norra Europas markresurser få ökad betydelse. (Linnér & Messing 2011:32).

Hårdgörning av mark (*soil sealing*) till följd av byggnation ökar inom hela Europa. Den totala andelen hårdgjord mark är lägre i Sverige jämfört med andra europeiska länder, däremot tillhör vi länderna med högst andel hårdgjord yta per invånare. Det beror till viss del på en förhållandevis låg befolkningstäthet och våra naturgeografiska förutsättningar. En annan bidragande orsak är att andra europeiska länder bygger avsevärt mycket tätare än vad vi gör i Sverige. Jämfört med länder som Tyskland och Danmark finns skillnader i regelverk och konkreta metoder för att spara jordbruksmark – exempelvis i form av lagstiftning som begränsar expansion utanför nuvarande tätortsgränser. (Larsson & Germundsson 2012). Ytterligare en skillnad är det svenska decentraliserade planeringssystemet. I Danmark och Norge är bevarandet av jordbruksmark centralt i planeringen och båda länderna kontrolleras på nationell och regional nivå för att säkerställa att ambitionen efterlevs. Sådant inflytande från statliga och regionala myndigheter är betydligt mer begränsat i Sverige. (Granvik et al. 2015).

För att öka medvetenheten om problematiken kring att jordbruksmark bebyggs framhåller Slätmo et al. (2012) behovet av en mer övergripande diskussion kring den svenska jordbruksmarkens betydelse.

Det är särskilt viktigt i storstadsnära områden där livsmedelsproduktion fått stå tillbaka för tätortsutveckling och även med tanke på klimatförändringar och befolkningstillväxt (Slätmo et al. (2012:18). Därför föreslår Slätmo et al. (2012:19) att jordbruksmarken behöver diskuteras utifrån:

- Ett *långsiktigt* perspektiv, eftersom resursen har betydelse för framtida generationers livsmedelsförsörjning. Försiktighetsprincipen bör tillämpas för att bevara jordbruksmark för framtiden och tillgodose kommande behov av en svensk livsmedelsproduktion.
- Ett *internationellt* sammanhang, där de särskilda nordiska produktionsförhållandena (goda jordar, vattenförhållanden och förmånligt klimat) understryks. Denna aspekt kan även utmana de ekonomiska argument som finns för att importera mat.
- *Statistik* över vad nedlagd jordbruksmark används till samt var och varför jordbruksmarken bebyggs. Väl utvecklad statistik behövs för att bättre synliggöra utvecklingen och förstå några av de faktorer som bidrar till exploateringen.
- Sambandet mellan *sysselsättning* och svensk jordbruksmark. Ett näringslivsperspektiv kan förtydliga det ekonomiska värdet av jordbruksmark och framhålla dess betydelse för sysselsättning genom hela livsmedelskedjan.
- Jordbruksmarkens betydelse för andra värden utöver de ekonomiska. Även de *sociala, kulturella och ekologiska kvaliteterna* bör uppmärksammas.

4.3 Om planering

4.3.1 Kommunal planering

Markanvändningsplanering behövs vid mer omfattande förändringar för att undvika att olägenheter uppstår för människor eller omkringliggande miljö. Eftersom aktörerna som deltar i planeringsprocessen ofta har olika behov som ska tas till vara, blir planering ett sätt att samordna samhällsintressen (Nyström 1999:88). Genom samordningen kan en bättre effektivitet uppnås i resursutnyttjandet, istället för att varje enskild organisation eller person planerar utifrån sina egna behov (Nyström och Tonell 2012:56). Planering påverkas även av faktorer som ekonomiska chocker, livsmedelskriser och pågående klimatförändringar. En planerares utmanande uppgift är alltså att ta hänsyn till många olika perspektiv och behov kopplade till framtida markanvändning. Försättningsvis får beslut som fattas idag betydande konsekvenser beroende på hur de som arbetar med planering förstår och tolkar aspekter som hållbar utveckling och jordbruksmarkens värden. (Granvik et al. 2015).

Den offentliga planeringen utgår vanligen från politiskt uppsatta mål. Utöver kommunens egna mål har riksdag och regering satt upp överordnade mål där kommunerna själva får bestämma hur de ska

uppnås. Ett exempel är målet om hållbar utveckling, som berör de flesta verksamheter. Några överordnade mål är tvingande. Inom fysisk planering gäller det bland annat vissa krav på hälsa och säkerhet, hänsyn till riksintressen och samordning mellan kommuner. Lagstiftning som miljöbalken och plan- och bygglagen anger ramarna för hur målen ska nås. (Nyström 1999:49f).

Den fysiska planeringen sköts lokalt genom det kommunala planmonopolet. Det innebär att varje kommun fattar sina egna beslut med begränsat inflytande från nationella och regionala myndigheter. (Nyström & Tonell 2012:61). Arbetet regleras av plan- och bygglagen (SFS 2010:900 3 kap 1-3 §§), vilken anger att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan (ÖP) som omfattar hela kommunen. Planen ska spegla inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av fysisk miljö, hur bebyggd miljö ska användas, utvecklas och bevaras samt vägleda i beslut om användning av mark- och vattenområden. (Boverket 2018).

Översiktsplanen beslutas av kommunfullmäktige och är tänkt att fungera som ett politiskt förankrat program för den fysiska planeringen i kommunen. För områden av speciellt intresse kan fördjupade översiktsplaner utarbetas. Varken den kommuntäckande översiktsplanen eller fördjupningen är bindande utan kan frångås i andra planer (Nyström & Tonell 2012:196). Bindande är däremot detaljplanen, som avser byggnation eller mark- och vattenanvändning i ett mindre område, ofta tätorter. (Nyström & Tonell 2012:61).

4.3.2 Process för översiktsplanen

Initiering

Arbetet med översiktsplanen påbörjas efter beslut av den politiska ledningen i kommunen. För att avgöra huruvida översiktsplanen är aktuell provas planen minst en gång per mandatperiod. Prövningen kan resultera i att kommunfullmäktige beslutar att planen är aktuell, att delar av planen ska revideras eller att en ny ÖP ska tas fram. (Boverket 2019).

Samråd

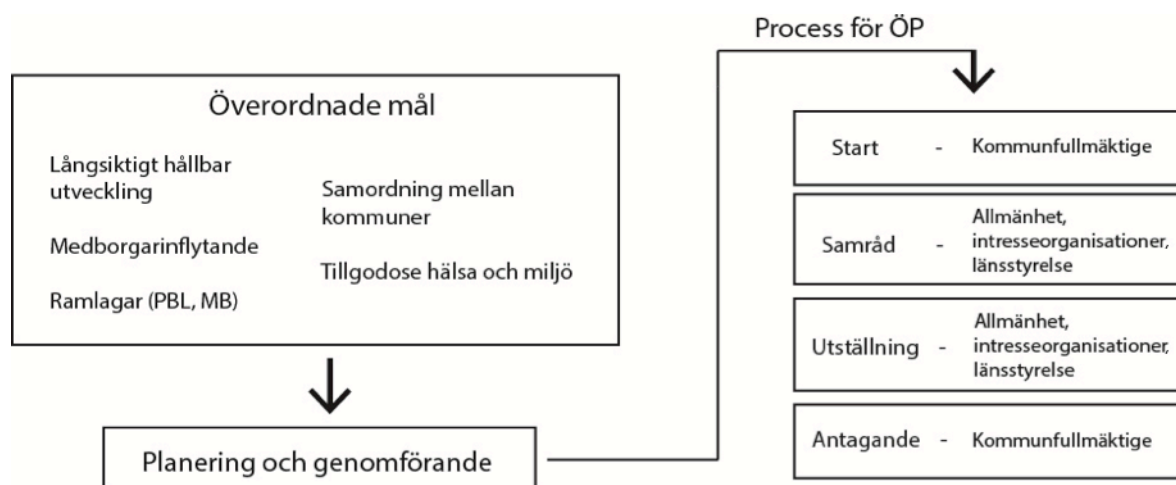
Eftersom att översiktsplanering gäller hela kommunen ska flera förvaltningar, politiker, näringsliv och allmänheten involveras i processen. Syftet med samråd är att möjliggöra insyn, påverkan och få fram bästa möjliga beslutsunderlag. I plan- och bygglagen (SFS 2010:900 3 kap. 8 §) är det reglerat att förslag till ÖP eller ändring i densamma ska samrådas med länsstyrelsen, landstinget och berörda kommuner. Även andra myndigheter, organisationer och enskilda med ett väsentligt intresse av planen ska få tillfälle att delta. Formen för hur samrådet ska genomföras är inte reglerat, men för att säkerställa syftet menar Boverket att det i stor utsträckning bör vara en del av det löpande planeringsarbetet. (Boverket 2019).

Utställning och granskning

Efter att ha genomfört ändringar och kompletteringar med anledning av de synpunkter som kommit in under samrådet, ställs planförslaget ut i minst två månader. Detta skede är statens sista tillfälle att framföra synpunkter. Länsstyrelsen ansvarar för att kommunens överordnade mål uppfylls i översiktsplanen och att statens intressen tas tillvara. (Nyström & Tonell 2012:62; Boverket 2019). Vid behov har Länsstyrelsen rätt att upphäva kommunens planer och kräva att en ny plan utarbetas, men eftersom en dialog mellan kommun och länsstyrelse ska etableras tidigare i processen sker det mycket sällan (Nyström & Tonell 2012:62). Länsstyrelsens synpunkter gällande bland annat riksintressen och miljö kvalitetsnormer framförs i ett granskningsyttrande som sedan bifogas i den antagna planen. (Boverket 2019).

Antagande

Beslutet om antagande av översiktsplanen fattas av kommunfullmäktige. Eftersom en ÖP inte är juridiskt bindande kan själva innehållet inte överklagas, utan det kan endast ske om planen inte tagits fram på lagenligt sätt. (Boverket 2019). När planen väl är antagen har nationella och regionala myndigheter litet inflytande över genomförandet (Granvik et al. 2015:193).



Figur 2. Process för framtagande av översiktsplan. (Egen bearbetning utifrån Nyström 1999:50; Boverket 2019).

4.4 Miljöbalken

I miljöbalken (MB) finns merparten av svensk miljölagstiftning samlad. Balken trädde i kraft 1999, och har syftet att *främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö* (SFS 1998:808). I det inledande kapitlets första paragraf anges lagtextens tillämpningsområden. Fjärde punkten fastställer att *mark, vatten och fysisk*

miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. (SFS 1998:808).

Flera lagar, däribland plan- och bygglagen, hänvisar till miljöbalken. När kommunen planlägger och beslutar om markanvändning anger plan- och bygglagen (SFS 2010:900 2 kap 2 §) att miljöbalkens tredje och fjärde kapitel ska tillämpas.

4.4.1 Lagrummet MB 3:4

Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden är reglerat i miljöbalkens tredje kapitel och jordbruksmarken benämns under fjärde paragrafen (MB 3:4):

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk. (SFS 1998:808 3 kap 4§).

I föregående stycke finns tre benämningar som är avgörande vid tillämpningen av MB 3:4:

- Termen *brukningsvärd jordbruksmark* avser “mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion” (Proposition 1985/86:3, s. 158).
- Uttrycket *väsentligt samhällsintresse* saknar definition, vilket ger liten vägledning för kommunerna och relativt fritt tolkningsutrymme för vad som kan betraktas som ett väsentligt samhällsintresse (Proposition 1985/86:3; SJV 2013a). Några generella exempel är bostadsbyggande och större infrastrukturprojekt, men även parkeringar och våtmarker kan betraktas som väsentliga samhällsintressen (SJV 2013a).
- Termen *tillfredsställande* betyder i sammanhanget att “lokaliseringen av exploateringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig”. (Proposition 1985/86:3, s. 158).

I ärenden där jordbruksmark pekats ut för att exploateras ska kommunerna, med stöd av paragraf MB 3:4, föra ett resonemang kring kvaliteten på marken, huruvida det verkligen föreligger ett väsentligt samhällsintresse samt motivera varför exploatering av annan mark inte är tillfredsställande (SJV 2013a). Enligt Larsson och Germundsson (2012) finns flera svårigheter med att värna jordbruksmark i bebyggelseplaneringen. Dels är det upp till varje kommun att tolka innebörden av termerna i

föregående stycke, och dels finns ingen central myndighet som bevakar att jordbruksmark skyddas från bebyggelse. (Larsson & Germundsson 2012). Jordbruksverket (2013a) konstaterade att definitionen och tillämpningen av termerna varierade stort mellan kommunerna, vilket resulterade i lika varierande planeringsbeslut gällande jordbruksmark.

4.5 Jordbruksmark som riksintresse?

Kommunerna är även ansvariga för att specifika områden pekas ut som *riksintresse* i översiktsplanen. Dessa områdesskydd har företräde framför skydd av jordbruksmark, som alltså betraktas vara av *nationell betydelse* men inte riksintresse. (Larsson & Germundsson 2012). Exempel på vad som kan utgöra svenska riksintressen är kulturhistoriska miljöer, områden med särskilda naturvärden, områden med betydelse för totalförsvaret eller mark särskilt lämplig för kommunikationer och energiförsörjning (SFS 1998:808 3 kap 6-9 §). När planering berör sådana områden har staten större möjlighet att påverka kommunernas planering (Slätmo et al. 2012:15).

Huruvida särskilt god jordbruksmark borde upphöjas till riksintresse har utretts i Miljöprocessutredningen (SOU 2009). Ett av motiven till utredningen var att jordbruksmark kan komma att få ökad betydelse i framtiden på grund det förändrade klimatet. Utredningen konstaterade att det finns brister i nuvarande system med hur riksintressen beaktas i planeringsprocesser. Bland annat finns oklarheter i hur samordningen ska gå till när olika myndigheter ska väga riksintressen mot varandra. Det bedömdes även finnas risk att begreppet urholkas om för många eller för omfattande områden anges som riksintressen. Därför beslutades att inte gå vidare med ärendet att klassa jordbruksmark som riksintresse. (SOU 2009:45).

Att jordbruksmark bedöms vara av nationell betydelse, och inte riksintresse, medför att kommunerna har ansvaret att tillvarata en god hushållning av jordbruksmark i planeringen (Slätmo et al. 2012:16). För markägande jordbrukare knyter frågan om riksintresse an till den privata äganderätten. Jordbruksmark som klassats som riksintresse får visserligen ett stärkt skydd mot exploatering och risken att markägare blir av med jordbruksmark mot sin vilja minskar. Å andra sidan blir det svårare för markägare att använda sin mark till annat än jordbruksproduktion, exempelvis att anlägga ekonomibyggnader eller fritidsbebyggelse. Enligt Miljöprocessutredningen (SOU 2009:134) är avvägningen mellan ett ökad skydd av marken och ingrepp i den enskilda äganderätten ytterligare en svårighet med att klassa jordbruksmark som riksintresse.

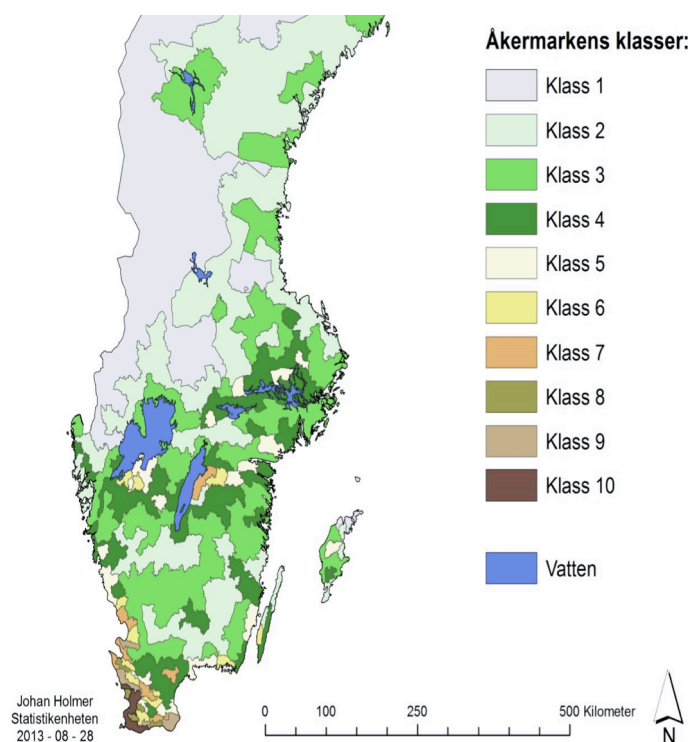
4.6 Klassificering av åkermark

Kungliga Lantbruksstyrelsen presenterade år 1971 ett klassningssystem av Sveriges åkermark. Bakgrunden var ett ökat intresse för marktillgångar från andra verksamhetsgrenar än jordbruk. I vissa

områden förväntades konflikter uppstå mellan jordbruk och andra arealkrävande verksamheter, men genom åkermarksgraderingen skulle långsiktiga ställningstaganden till markens användningsområden underlättas. Marken klassades på en tiogradig skala avseende deras ekonomiska avkastningsvärde, baserat på skördestatistik från 1969 års skördeskadeområden (421 stycken). Ju högre klassningsgrad desto större betydelse har området för landets jordbruksproduktion. (Kungliga Lantbruksstyrelsen 1971).

Även idag kan graderingen utgöra underlag för tillämpning av hushållningsbestämmelser i den fysiska planeringen. Länsstyrelsen i Stockholm skriver (2017) att exploatering av jordbruksmark bör undvikas, och i synnerhet på jordbruksmark som är av klass 3-5 samt på naturbetesmarker. I Stockholms län utgör klass 3 medelförhållandet. (Länsstyrelsen 2017).

Enligt miljömålsrådsprojektet *Jordbruksmarkens värden* bör den 10-gradiga skalan inte längre användas som planeringsunderlag (SJV 2018a). De främsta anledningarna är att 1969 års avkastningsnivåer anses vara inaktuella och att skalan inte utgör tillräckligt god grund för bedömningar. På kommunal nivå är skalan indelad i för grova geografiska områden och ger därför inte den vägledning som krävs. Utifrån ett antal domar finns heller inget behov av att klassificera mark för att bedöma huruvida den är brukningsvärd. Utredningen menar dessutom att mark med låg klassning ska betraktas som brukningsvärd. (SJV 2018a).

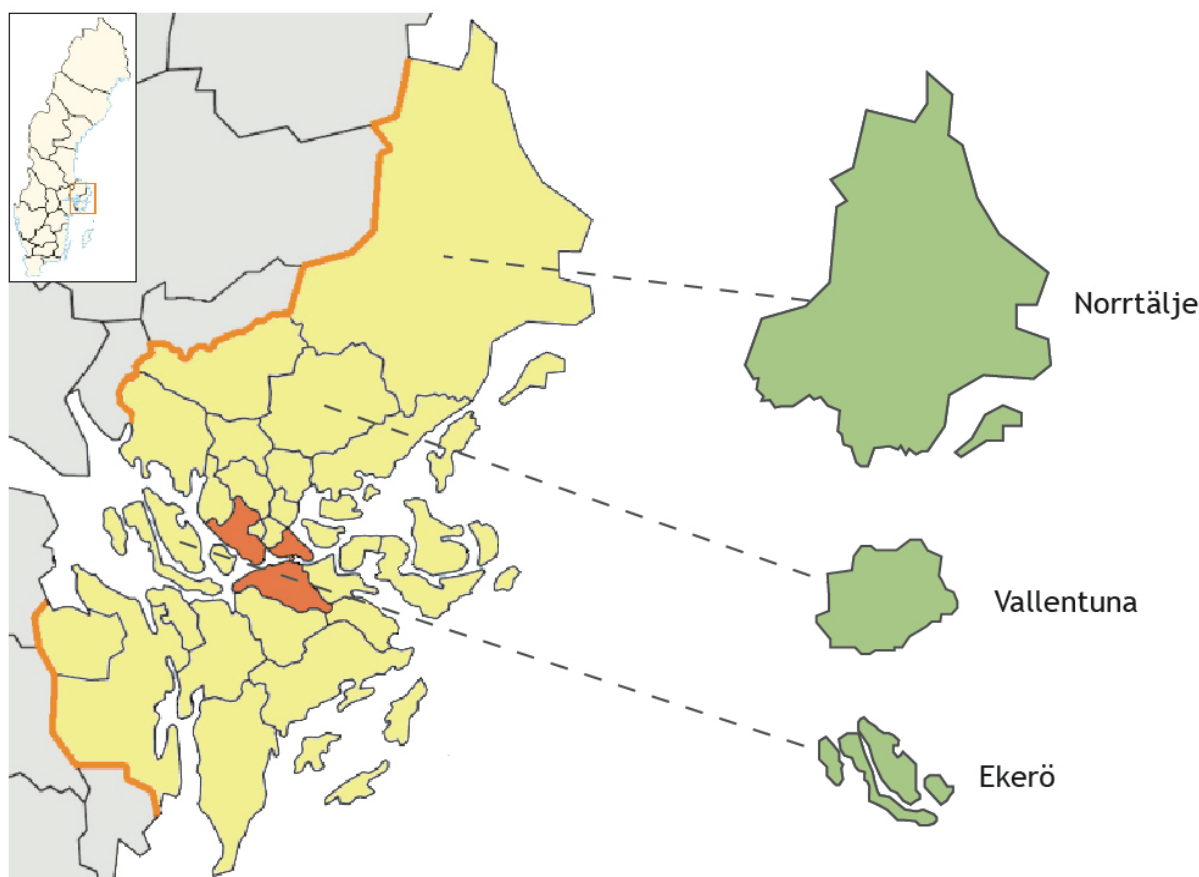


Figur 3. Gradering av åkermark i Sverige 1971. Kartan är beskuren. (Källa: SJV 2013a. Egen bearbetning)

5. Kommunerna Ekerö, Vallentuna och Norrtälje

Ett växande län

I Stockholms län bor 2,3 miljoner invånare eller en fjärdedel av Sveriges befolkning. År 2017 stod länet för 30 procent av hela landets befolkningsökning och år 2030 beräknas invånarantalet ha ökat till 2,6 miljoner. (Länsstyrelsen 2018; Länsstyrelsen 2017). Samtidigt har Stockholm endast knappt tre procent av den svenska jordbruksmarken och tre procent av jordbruksföretagen. Dessutom är andelarna obrukad vall och åkermark i träda bland de högsta i landet. Stora delar av de mest värdefulla jordarna finns i anslutning till tätorter, och konkurrensen om marken ökar i takt med att Stockholm växer. (Länsstyrelsen 2018).



Figur 4. Karta över Stockholms län med studiens kommuner utmarkerade. Stockholm stad är orangemarkerad. (Källa: Metropolitan_Stockholm_overview.png (2008). Egen bearbetning).

Minskad åkerareal

En granskning genomförd av tidningen ATL visar förändringen av areal åkermark i Sveriges kommuner mellan år 1992 och 2016⁴. Arealen åkermark har minskat i alla tre kommuner: I Ekerö med 242 hektar, Vallentuna med 858 hektar och Norrtälje med 3246 hektar. Norrtälje kommun utmärker sig som en av de kommuner i landet där minskningen varit som mest omfattande. (Jonsson 2017). All mark som tagits ur bruk och inte längre klassas som åkermark har dock inte exploaterats. Hur mycket som hårdgjorts kartläggs i Jordbruksverkets rapporter (se t.ex. SJV 2013b; SJV 2017) om exploatering av jordbruksmark. I Tabell 1 sammanfattas uppgifter för Ekerö, Vallentuna och Norrtälje. Observera att siffrorna endast innefattar jordbruksmark som redan är hårdgjord och inte jordbruksmark som är planlagd för exploatering.

Tabell 1. Total areal jordbruksmark samt exploaterad areal jordbruksmark i studiens kommuner. Exploateringen inkluderar byggnader, vägar och järnvägar. (SCB 2015; SJV 2013b; SJV 2017).

Kommun	Hektar jordbruksmark i kommunen	Andel (%) jordbruksmark av total landyta	Hektar exploaterad jordbruksmark 2006 – 2015
Ekerö	6035	27,75	3,5
Vallentuna	7433	20,78	22,2
Norrtälje	25 075	12,44	54,2

Ekerö

Ekerö kommun består av flera öar, där de största öarna (Ekerö, Helgö, Lovö, Adelsö, Färingsö, Björkö och Munsö) bildar Mäläröarna. Landskapet domineras av både åkermark och stora naturområden. Såväl historiskt sett som idag är Mäläröarna viktiga leverantörer av trädgårdsprodukter som frukt, grönsaker och blommor till Stockholm med omnejd. Närheten till Stockholms kommun (informellt Stockholms stad), har bidragit till att Ekerö under senare decennier haft en omfattande befolkningsutveckling. Idag har kommunen drygt 27 000 invånare. I takt med att invånarantalet växer ökar behovet av bostäder och infrastruktur. Delar av jordbruksmarken berörs av byggandet av Förbifart Stockholm/E4 och breddningen av Ekerövägen/261. (Ekerö kommun 2018).

⁴ Uppgifterna togs fram genom att jämföra Statistiska Centralbyråns siffror om landarealer med Jordbruksverkets statistik om åkermark för åren 1992 och 2016 (Jonsson 2017).

Vallentuna

Vallentuna kommun är till ytan näst störst i länet och landytan består till övervägande del av åker- och skogsmark. Kommunen ligger mitt i länet och har närhet till både Stockholms stad och Arlanda flygplats, vilket enligt översiktsplanen kommer bidra till ökad inflyttning. (Vallentuna Kommun 2018). Drygt 33 000 invånare bor i kommunen. Under de närmaste åren förväntas antalet öka med 500 personer årligen, för att från 2020 och framåt öka med knappt 800 personer per år. (Vallentuna Kommun 2019). Under 2017 förhandlades att kommunerna Vallentuna, Täby, Stockholm och Österåker samt Stockholms läns landsting och staten ska förlänga Roslagsbanan in till T-centralen. Som en del av avtalet har Vallentuna kommun åtagit sig att bygga 5650 nya bostäder i stationsnära lägen till år 2035. Enligt översiktsplanen är det även önskvärt med en nordlig avgrening av Roslagsbanan till Arlanda. Denna typ av utveckling kommer att påverka markanvändningen i kommunen framöver. (Vallentuna kommun 2018).

Norrtälje

Norrtälje kommun täcker en tredjedel av Stockholms län och är länets största kommun. (Norrtälje kommun 2013). Av kommunens 61 000 invånare bor drygt 20 000 i Norrtälje stad. Resterande bor i tätorterna Rimbo, Hallstavik och Älmsta samt på landsbygden. (Norrtälje Kommun 2019). Befolkningen blir enligt översiktsplanen allt mer geografiskt utspridd, vilket ställer krav på kommunikationer och att fler bostäder byggs i lägen med goda pendlingsmöjligheter. Trettio procent av Stockholms läns jord- och skogsbruk finns i kommunen, och näringarna svarar för tre procent av sysselsättningen. (Norrtälje kommun 2013).

6. Jordbruksmarken i kommunernas översiktsplaner

Underrubrikerna *Övergripande strategier och resonemang*, *Skrivningar om jordbruksmark* samt *Tillämpning av miljöbalken 3:4* följer uppdelningen i metodkapitlet (se kapitel 2.1 Granskning av översiktsplaner).

Kommunernas tillämpning av miljöbalken 3:4, det vill säga i vilken utsträckning som hänsyn tas till lagrummet MB 3:4 i översiktsplanerna, har bedömts enligt följande *tre kriterier*:

1. Att jordbruksmarkens lokalisering är utpekad i kommunen.
2. Beskrivning av vilka väsentliga samhällsintressen som kan tillåtas ta jordbruksmark i anspråk.
3. Motivering till varför väsentliga samhällsintressen inte kan lokaliseras på annan mark än jordbruksmark, alternativt jordbruksmark med sämre produktionskvaliteter.

6.1 Ekerö

Övergripande strategier och resonemang

Kommunen lyfter fram jordbruksmarkens värden av olika slag och uttrycker en restriktiv hållning mot att exploatera åkermark på flertalet ställen i översiktsplanen. För ett *“effektivt markutnyttjande”* anges att nybyggnation i första hand ska komplettera befintliga bebyggelsestrukturer, istället för utbredning på åkermark. Ekerö kommun avser att ta fram ett särskilt strategidokument kring brukningsvärd åkermark. Trots att jordbruksmarken enligt flera skrivningar ska värnas, anges att exploateringsintresset i vissa fall har prioriterats högre.

Skrivningar om jordbruksmark

Jordbruksmark omnämns i relativt stor utsträckning i översiktsplanen, vilket indikerar att det är en aktuell fråga som kommunen ofta behöver ta ställning till. Jord- och skogsmark beskrivs som produktionsresurs under egen rubrik (Ekosystemtjänster). I översiktsplanen konstateras jordbrukets betydelse av sammanhängande marker. De refererar till åkerklassificeringen från 1971 (*“[M]ark som är klass 3-5 har högst värden. Sådan mark bör inte exploateras.”*), men formuleringen gäller kommunen generellt och resonemang kring den tätortsnära åkermarken förs inte i område för område. Vidare förs inga resonemang om vad som utgör brukningsvärd åkermark. Jordbrukets bidrag till ekologisk mångfald och kulturvärden lyfts både i eget stycke (Landskapsvärden) och platsspecifikt för Väsby hage: *“Fortsatt jordbruk med naturvårdsinriktad betesdrift och ängsbruk är en förutsättning för att bevara riksintressets värde”* (s. 61). Jordbruksföretagens driftsinriktningar i kommunen beskrivs under rubrikerna Näringsliv och Areella näringar. Näringsgrenen lantbruk rymmer exempelvis handelsträdgårdar med odling av grönsaker och blommor, hästhållning, entreprenadverksamhet med mera.

Tillämpning av miljöbalken 3:4

I översiktsplanen refereras till miljöbalken 3:4. Åkermarken är markerad i kommunens kartunderlag (uppfyller kriterium 1). Efter avvägning mellan allmänna intressen anges att *“utveckling av tätortsbandet och lokala centra med bland annat nya bostäder”* kan komma att exploatera jordbruksmark, främst på södra Färingsö. Byggandet av Förbifart Stockholm/E4 samt breddning av Ekerövägen/261 beskrivs vara till nytta för såväl Ekerö kommun som hela Stockholmsregionen. Nya bostäder och verksamheter i goda kollektivtrafiklägen och nära regioncentrum bedöms utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Således kan jordbruksmark bli föremål för exploatering om de är belägna i dessa lägen (uppfyller kriterium 2). I anslutning till formuleringen konstateras att efterfrågan på exploaterbar mark kommer att öka, och att översiktsplanen ska ge vägledning vid olika intresseavvägningar för att expansion inte ska äventyra framtida utveckling, natur- eller kulturvärden. Däremot benämns inte jordbruksmark specifikt. Någon tydlig motivering till varför väsentliga samhällsintressen inte kan lokaliseras på annan mark än jordbruksmark görs inte (uppfyller ej kriterium 3).

6.2 Vallentuna

Övergripande strategier och resonemang

Vid flertalet ställen understryks att jordbruksmarken måste värnas. Samtidigt konstateras att befolkningen ökar och att behovet av fler bostäder är stort. För nybyggnation både på landsbygden och i tätorten anges principen om en sammanhållen bebyggelseinriktning och att den nya bebyggelsen inte ska försvåra rationell jordbruksdrift eller möjligheten att bevara ett öppet odlingslandskap i närheten av tätorterna.

Skrivningar om jordbruksmark

Enligt översiktsplanen består markanvändningen i kommunen till största del av jordbruks- och skogsmark. Jordbruksmarken omnämns på flera ställen i dokumentet. Miljöbalken 3:4 skrivs inte ut eller refereras till, men en snarlik formulering finns med som punkt under rubriken Planeringsinriktning i stycket Jord- och skogsbruk (s. 28):

“Brukningsvärd jordbruksmark ska endast tas i anspråk för bebyggelse om en bebyggelseutveckling på platsen har en stor samhällsbetydelse och det inte finns något annat rimligt alternativ i närområdet. Vid bedömning av samhällsbetydelse ingår att identifiera brister och tillgångar i närområdet och bedöma förutsättningar för en hållbar utveckling. [...]”

I planen står att jordbruksmark är av nationell betydelse utifrån biologisk produktion, och att ett aktivt jordbruk främjar både biologiska och kulturhistoriska värden. Åkermarksklassificeringen från 1970-

talet ska utgöra underlag för kommunens fysiska planering, men någon närmare beskrivning av åkermarkens bördighet eller arrondering görs inte. Det finns heller ingen beskrivning av jordbruksföretagens driftsinriktningar, förutom ett stycke om hästnäringens betydelse för kommunens utveckling.

Tillämpning av miljöbalken 3:4

Jordbruksmarken är inte markerad med särskild teckenförklaring i översiktsplanens markanvändningskarta. Andra områden som har särskild teckenförklaring är exempelvis "tätortsnära natur", "utbredningsområde för verksamheter", "gällande/pågående/kommande fördjupad översiktsplan". Att befintlig jordbruksmark ska värnas uttrycks dock i avsnitt som rör utbyggnad i de specifika områdena Norra Vallentunas tätort och Gillinge (uppfyller delvis kriterium 1).

I anslutning till formuleringen under rubriken Planeringsinriktning i stycket Jord- och skogsbruk (s. 28) anges: *"Förbättras förutsättningarna för kollektivtrafik, tillför utvecklingen kvaliteter för helheten som exempelvis lokalt serviceutbud eller mötesplatser"*. Härigenom antyds att goda förutsättningar för kollektivtrafik i kombination med serviceutbud och mötesplatser är ett väsentligt samhällsintresse (uppfyller delvis kriterium 2). Det är inte direkt uttryckt att bebyggelse och infrastruktur kan komma att ta jordbruksmark i anspråk, men det framgår av markanvändningskartan. Vidare ges ingen motivering till varför väsentliga samhällsintressen inte kan lokaliseras till annan plats, annat än den generella formuleringen att det *"inte finns annat rimligt alternativ i närområdet"* (uppfyller ej kriterium 3).

6.3 Norrtälje

Övergripande strategier och resonemang

I översiktsplanen framgår att Norrtälje till stor del är en landsbygdskommun med jordbruk som viktig näringsgren. Det finns en stark vilja att locka fler människor att bosätta sig i kommunen, bygga nya bostäder och integreras mer med Stockholmsregionen. Vid exploatering strävar kommunen efter att bevara och beakta kultur- och naturmiljövärden. Jordbruk och jordbruksmark nämns i begränsad omfattning i huvuddokumentet, men i bilagan Planeringsunderlag (Bilaga 1) finns mer utförliga beskrivningar av kommunens areella näringar. När jordbruksmark nämns i översiktsplanen är det i kortfattade och generella ordalag, men strategin för areella näringar går i linje med MB 3:4. Förutom att nästan ordagrant referera till lagrummet står att en *prövning* av alternativa lokaliseringar ska ske från kommunens sida.

Skrivningar om jordbruksmark

I stort sett är allt som står skrivet om jordbruksmark koncentrerat till ett avsnitt (*Areella näringar*), och genomsyrar inte översiktsplanen i sin helhet. I avsnittet konstateras att Norrtälje kommun har 30

procent av länets jordbruksmark, samt att 18 procent av landytan upptas av jordbruksmark (55 procent av skog). Vidare skrivs att jord- och skogsbruk svarar för 3 procent av sysselsättningen i kommunen. Jordbruksmarken beskrivs som en viktig produktionsresurs, framförallt i ett längre tidsperspektiv, och därför ska bevarandet av åkermark prioriteras i kommunens planering. Även jordbrukets betydelse för andra allmänna intressen nämns, såsom biologisk mångfald, kulturmiljövärden, öppna landskap och friluftsliv. Någon redogörelse av jordbruksföretagens driftsinriktningar eller åkermarkens bördighet och arrondering finns inte med i översiktsplanen. Däremot är detta beskrivet i bilagan Planeringsunderlag.

I avsnittet *Att vinna på samlad bebyggelse* ges flera exempel på varför samlad bebyggelse är bättre än en utspridd. Möjligheter till fjärrvärme, gemensamt vatten och avlopp, närhet till service och att i större utsträckning kunna bevara sammanhängande grönområden är några av dem. Det sistnämnda ska bidra till att nå miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Att en samlad bebyggelse även är positivt för bevarandet av jordbruksmark och relaterar till miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* lyfts dock inte.

Tillämpning av miljöbalken 3:4

En markanvändningskarta finns med som bilaga (Bilaga 3) till översiktsplanen. På denna karta är jordbruksmarken inte utmarkerad. Däremot finns ett kapitel om jordbruksmarkens utbredning och produktionsförmåga i planeringsunderlaget (Bilaga 1). En karta över kommunen visar var mark med åkergradering klass 3-5 samt 1-2 är belägen (uppfyller kriterium 1). Bostadsbyggen och breddning av väg 77 lyfts fram som framtida projekt och åtgärder, men att dessa intressen kan komma att exploatera jordbruksmark nämns inte i sammanhanget (uppfyller ej kriterium 2). Någon motivering till varför väsentliga samhällsintressen inte kan lokaliseras till annan mark än jordbruksmark finns inte heller med i översiktsplanen (uppfyller ej kriterium 3).

7. Jordbruksmarken ur en lantbrukares perspektiv

Den intervjuade lantbrukaren driver ett familjehusjordbruk med spannmålsodling och entreprenadverksamhet på Ekerö. Totalt brukas drygt 200 hektar, varav cirka en fjärdedel är eget och resterande arrenderat från såväl privata markägare som kommunen. Av kommunen har han arrenderat i snart 20 år. Från början rörde det sig om runt 50 hektar, men det har minskat under åren. Han berättar att kommunen sagt upp lite mark i taget för att kunna bygga på den. Förra året togs några hektar för anläggning av fritidsverksamheter till kommuninvånarna (*"fastän de har naturreservat och en hel skog i närheten"*) och om något år planerar de att bygga skola på ytterligare fyra-fem hektar. Tidigare har de tagit sex-sju hektar för exploateringsändamål.

Vanligen utfärdas arrendekontrakt för fem till tio år i taget, men enligt lantbrukaren skriver kommunen bara ettåriga arrendekontrakt. Det innebär att arrendatorn inte har besittningsskydd – det vill säga att arrendatorn har rätt att få en förlängning av avtalet prövad ifall jordägaren skulle säga upp arrendet innan periodens slut. Om det beslutas att marken behövs till annat ändamål än jordbruk kan kommunen lätt komma åt den inom ett eller två år, säger lantbrukaren. Det gör det svårt för bonden att göra upp långsiktiga planer eller investera i markförbättrande åtgärder. Åtgärder som kalkning och att gödsla upp viktiga näringsämnen genomförs inte gärna när det råder osäkerhet om marken kommer att brukas om ett par år. Han fortsätter *"men man får liksom titta på deras översiktsplan och se var man tror att det inte kommer byggas, och där kan man bruka fullt ut."*

Intervjupersonen menar att en heltidsjordbrukare inriktad på spannmålsodling behöver åtminstone 200 hektar mark för att klara sig ekonomiskt idag. I takt med att kommunens arealer minskar söker han efter annan mark för att kompensera, men ofta ligger den alltför långt bort från huvudgården. Dessutom är det svårt att utöka eftersom konkurrensen från andra arrendatorer är stor. När delar av arrendet sägs upp måste kontraktet skrivas om. Vid sådana situationer brukar intervjupersonen argumentera för sänkt arrende, dels eftersom brukad areal har minskat och dels eftersom problem med intrång från allmänheten ökar när tätorten kryper närmare jordbruksmarken. Enligt informanten lyssnar kommunen⁵ sällan på detta.

Mälaröarna är små och det är få bönder kvar, säger lantbrukaren. Han känner alla de som arrenderar av Ekerö kommun och som syneman⁶ har han även kontakt med jordbrukare som arrenderar mark av andra kommuner i Stockholms län. Enligt intervjupersonen upplever de samma svårigheter, samt att

⁵ Det är Tekniska kontoret som ansvarar för Ekerö kommuns arrenden.

⁶ En syneman bedömer och fastställer om arrendeställets skick har förändrats under avräkningsperioden. Syneförrättningen utgör underlag för den avräkning som ska ske mellan jordägaren och arrendatorn. (Arrendenämnden 2019).

kommunen inte förstår värdet i lantbrukarens skötsel av landskapet. Jämfört med privata markägare är kommunerna inte lika rädda om sina arrendatorer, vilket han illustrerar med ett exempel från Huddinge kommun. I samband med en syneförrättning avsåg de höja arrendet. Han försökte då förklara att kommunen borde värna om sina arrendatorer eftersom de sköter åkrar och marker samtidigt som de betalar för det. Han avslutar: *“men skulle de sköta det här från kommunen, vad skulle det kosta per hektar? Ja, då var de tysta.”*

Hur jordbruksmarken hanteras inom kommunen beror mycket på tjänstepersonerna, tror lantbrukaren. Baserat på sina erfarenheter från samrådsprocesser upplever han att varken tjänstepersoner eller politiker har tillräcklig kunskap i frågan. Han berättar att den lokala LRF-styrelsen får yttra sig när kommunen planerar att bebygga åkermark, men att de sällan får gehör. På samrådsmöten säger politikerna att de ska försöka ta hänsyn till synpunkterna – sedan bryr de sig inte utan går på tjänstepersonernas linje ändå, enligt lantbrukaren. Han ger exempel på ett par områden i kommunen där det antingen finns planer på att bebygga jordbruksmark eller där det redan har byggts. I ett område detaljplaneras det bostäder på bra åkermark, vilket LRF:s lokalavdelning ställt sig kritiska till. Han jämför med ett annat område där det rört sig om mindre arealer och skogspartier. Den marken har LRF inte varit lika kritiska till att bebygga som när det gällt riktigt bra skiften.

För att klara framtida livsmedelsförsörjning behöver vi vara rädda om jordbruksmarken, konstaterar lantbrukaren. Han menar även att det fortfarande finns annan mark att bygga på, och så länge det finns bör man inte röra åkermarken.

8. Erfarenheter från politiker och planerare

8.1 Bostäder och infrastruktur behöver mark

“Alla stockholmskommuner har ett otroligt exploateringstryck, där man verkligen behöver få fram väldigt mycket bostäder och där man är tvungen att ta stora åkerområden i anspråk för bostadsområden – för det finns inget annat än åkermark att bygga på.”

Politiker

De intervjuade politikerna menar att det är svårt att stå emot trycket eftersom de befinner sig i en ständigt växande storstadsregion. Förväntningar på bostadsbyggnation och tillväxt finns från såväl medborgarna som från Region Stockholm. Under samtliga intervjuer framhålls bostadsbrist som den främsta anledningen till att jordbruksmark behöver tas i anspråk för exploatering under kommande år. Förutom bostadsbyggnation är breddning av vägar och utbyggd kollektivtrafik prioriterade projekt. Två av kommunerna nämner även behovet av mark för företag och industrier. Ingen av intervjupersonerna vet i vilken utsträckning åkermark kan bli föremål för exploatering framöver, utan hänvisar till att sådana uppskattningar kommer i ett senare skede när fördjupade översiktsplaner eller detaljplaner tas fram.

Särskilt högt prioriterat är bostäder i kollektivtrafikhöga områden. Enligt en planerare är det orimligt att inte bygga bostäder i sådana lägen, vilket motiveras med ökad hållbarhet och minskad användning av fossila bränslen när fler kan välja kollektiva färdmedel framför bilen. Politikern från samma kommun resonerar liknande och säger att utveckling av stationssamhällen prioriterats i översiktsplaner i många år. I sådana lägen menar hen att många förmodligen skulle vara eniga om att uppoffra jordbruksmark för att kunna bygga tillräckligt med bostäder, skolor *“och allt sånt som krävs för att landsbygden ska leva”*.

Pågående planärenden eller byggprojekt på jordbruksmark finns i samtliga kommuner. En av planerarna berättar om en detaljplan de jobbar med nu där omkring 700 bostäder planeras på åker- och skogsmark. Hen visar på en karta att det rör sig om ungefär 115 hektar totalt. Större delen är åkermark och överlag finns höga naturvärden i området. Därför är det tveksamt om planen i slutändan kommer att gå igenom Länsstyrelsens granskning. Samtidigt har det lagts ner mycket tid och pengar i projektet, vilket gör det svårt att dra sig ur. Hen sammanfattar:

“Det är lite svårt när man är i den här rollen, för man tycker ju ändå att det inte ska bebyggas men man har ett uppdrag, så det är en knepig sits.”

Planerare

8.2 Principer och särskilda rutiner för jordbruksmark

Trots att trycket på exploaterbar mark är stort uttrycker alla informanter på kommunerna att de försöker ha en restriktiv hållning till att bebygga jordbruksmark. Som övergripande princip kring hur kommunerna förhåller sig till åkermarken refererar flera till lagrummet 3:4 i Miljöbalken. Framtida livsmedelsbehov, bättre krisberedskap och att bevara natur- och kulturvärden kopplade till jordbrukslandskapet är de främsta motiven till att undvika exploatering. Några av intervjupersonerna säger att den restriktiva hållningen är något som de har i bakhuvudet, men att det egentligen inte är något som diskuterats särskilt i kommunen. Därför beror besluten ofta på hur de som politiker eller planerare gör avvägningar.

När det kommer in förfrågningar om att bygga på åkermark säger flera av intervjupersonerna att det första steget är att titta på översiktsplanen. Den utgör ett viktigt underlag när politiker och tjänstemän ska bedöma om exploateringen är lämplig. En planerare menar dock att deras översiktsplan inte är särskilt vägledande kring markanvändningen, vilket leder till att handläggarna behöver göra relativt fria tolkningar på egen hand.

Flera av intervjupersonerna säger att det är betydligt lättare att gå vidare med ett ärende om den planerade byggnationen ingår i ett område som är utpekad för exempelvis bostadsutveckling i översiktsplanen. Om förfrågningen gäller ett annat område blir processen omständligare eftersom ytterligare utredning av platsen krävs. I enlighet med plan- och bygglagen behöver exploitören ansöka om planbesked⁷. Utöver planbesked har varken Ekerö, Vallentuna eller Norrtälje kommun några utmärkande rutiner gällande beslut om byggnation på åkermark. Jordbruksmarken är snarare *“en punkt på checklistan”* bland många andra, exempelvis om det finns riksintressen eller kommunalt vatten och avlopp i området.

Planeraren i Upplands-Bro kommun säger att det alltid görs en miljökonsekvensbeskrivning och utredning enligt miljöbalken i fall där hårdgörning av mark planeras. Hen berättar även att planenheten har tagit fram en fördjupad översiktsplan för landsbygden⁸. De såg att kommunens jordbruksmark minskat drastiskt sedan 1970-talet, och att det inte var långsiktigt hållbart att fortsätta exploatera i samma takt. De ville även hitta möjligheter för att öka kunskapen om jordbruksmarkens värden bland handläggare på bygglovsavdelningen och bland politiker i bygglovsnämnden. Med strategiska markanvändningskartor och planeringsinriktningar finns numera tydligare riktlinjer kring mark utanför tätorten. Bland annat är det angivet att areella näringarna har företräde före andra

⁷ Planbesked är en skriftlig motivering där kommunen i ett tidigt skede avgör huruvida det kommer inledas ett planläggningsarbete eller inte (Boverket 2014).

⁸ Även Vallentuna kommun planerar att utforma en landsbygdsplan.

markanvändningsintressen. Planen försöker även styra bebyggelse till områden där det går att förtäta och där det finns närhet till kollektivtrafik. Planeraren säger att landsbygdsplanen utgör ett bra stöd, till exempel när de blir kontaktade av exploatörer. För ett tag sedan blev hen uppringd av en person som undersökte möjligheterna att bygga småhus i kommunen:

“[D]å hade ju jag ett väldigt stort stöd av att kunna titta på planen och säga ‘nej men den delen av landsvägen kan du bara glömma, det området är utpekad för areella näringar, men det där lite mindre skogspartiet kanske det skulle gå att göra en stugby på...’ Så jag tycker vi har stort stöd i att ha sådana politiskt beslutade dokument. Det tycker jag är bra, för då går det att vara tydlig.”

Planerare (Upplands-Bro)

I de flesta planärenden där åkermark berörs för politikerna och tjänstepersonerna ingen dialog med jordbrukaren, annat än via allmänhetens möjlighet att lämna yttranden i samrådsfasen. Det beror på att det oftast redan skett en uppgörelse mellan exploatören och den som brukar marken. I de fall när kommunen äger åkermark där exploatering övervägs, som i Ekerö, uppger den intervjuade politikern att de för en enskild diskussion och förhandling med berörd arrendator. Om kommunens planer stämmer överens med översiktsplanen är det troligare att exploateringen blir aktuell. En planerare från en annan kommun förklarar att det inte är självklart med dialog i tidiga skeden eftersom det då mest handlar om att kommunen pekat ut en viljeriktning för vart det skulle vara naturligt att söka en utveckling. Det är alltså ingenting bestämt i det läget och därmed finns ingen sakägare i frågan. Hen betonar att det trots detta är viktigt med förankring hos dem som berörs.

Flera av intervjupersonerna menar att det på senare år skett en attitydförändring i hur politiker och planerare förhåller sig till jordbruksmarken. En planerare säger att de är noggrannare i inledningsskedet numera och oftare säger nej till förfrågningar jämfört med hur det var för ungefär fem år sedan. Planeraren berättar att hen var nyanställd vid den tiden och fick ta över äldre planärenden från personen hen efterträdde:

“De här [äldre planerna] som är pågående nu kan ha börjat på ett lite fluffigt sätt eller vad man ska säga. Det kanske är någon som säger ‘åh vad bra, nån vill bygga lite’, och så har man påbörjat det hela utan en ordentlig prövning. Sen har man upptäckt [att det rör jordbruksmark] efter hand, som när man bytt handläggare.”

Planerare

Planeraren nämner att huruvida jordbruksmark prioriteras beror på vilka personer som jobbar med frågan. Att det blivit en förändring under senare år tror hen beror på en kombination av nya tjänstemän, ändrad inställning inom organisationen och att länsstyrelsen ställer hårdare krav. Det

sistnämnda är särskilt viktigt enligt planeraren. Det hjälper dem på tjänstemannanivå att kunna säga ifrån när exempelvis politiker föreslår en utveckling som kan påverka jordbruksmark negativt. En annan planerare tycker sig märka av en ökad medvetenhet även hos domstolar. Numera dömer de oftare till jordbruksmarkens fördel, menar hen.

8.3 Brukningsvärd åkermark

Vad som egentligen utgör brukningsvärd mark, det vill säga *mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion*⁹, är enligt intervjupersonerna svårt att bedöma. Flera hänvisar till Lantbruksstyrelsens åkermarksgradering från 1971 (se s. 21) men menar att de inte riktigt kan luta sig mot den för att göra bra avvägningar. En planerare säger:

“Vi har ju en sån där gammal gradering av åkermark, som Länsstyrelsen i och för sig har sagt är för gammal. Så vi kan inte riktigt bara säga att ‘den här marken har den här graderingen’, utan man måste ändå göra en värdering för varje gång.”

Planerare

En annan planerare resonerar liknande men refererar även till en dom från mark- och miljödomstolen. Domen konstaterar att i princip all jordbruksmark är brukningsvärd. Planeraren menar dock att det inte går att argumentera för jordbruksmarken genom att enbart hävda dess brukningsvärde. Istället måste det finnas ett helhetsperspektiv, eftersom det är just en god helhet som är syftet med den översiktliga planeringen.

Förutom markens produktionsmässiga kvalitet har även dagens brukande betydelse för bedömningen. Flera av intervjupersonerna understryker att brukningsvärdet kan vara svårt att avgöra i de fall när åkern inte längre används för produktion. Många gånger har de markerna börjat växa igen, men skulle vara produktiva om de röjdes och återtogs för odling. Här är inte produktionsförmågan främsta orsak till att marken tagits ur bruk. Snarare har lantbrukaren övergett åkern av ekonomiska eller rationalitetsmässiga skäl. Enligt en politiker har det i sådana sammanhang uppstått konflikter mellan kommunen och exploatören. Kommunen har försökt hävda att marken faktiskt är brukningsvärd, men *“ord står mot ord”*. När saken prövas får dock kommunen oftast rätt, menar politikern.

Enligt en planerare använder vissa lantbrukare argumentet *“om inte jag får exploatera här, då kommer marken att växa igen”*. I de fallen har lantbrukaren bestämt sig för att avveckla sin verksamhet och ser att marken är mer värd om den säljs för exploatering jämfört med om den skulle

⁹ Proposition 1985/86:3, s. 158.

säljas som jordbruksmark. Därför blir diskussioner om igenväxning, och var gränsen går för när mark inte längre är brukningsvärd, återkommande i kommunen. En av intervjupersonerna tror att det kommer bli svårare och svårare att ta ställning till den här typen av frågor framöver. Hen resonerar:

“Den här typen av mark kommer ha ett fortsatt högt tryck på sig. Det finns ju ekonomiska intressen också. För det är heller inte så lätt att leva på att bruka jorden i vår del av världen just nu. Höga omkostnader, regler och så, ganska komplicerat att bedriva lantbruk. (...) Så jag kan förstå om man som stor markägare är frestad av att bebygga en del av den marken.”

Planerare

Den intervjuade politikern i Norrtälje kommun säger att grundinställningen är att de så långt som möjligt ska bygga ut kommunen utan att röra högproduktiv mark. Men gäller det mark av lägre klassning är det lättare att ta den i anspråk. Hen fortsätter:

“Det är lite svårt att hävda att vi, så att säga, har brist på åkermark när vi samtidigt ser att vi har ganska mycket åkermark som tidigare nyttjats för odling men som inte nyttjas idag. Det underlättar inte för oss att säga nej till exploatering där åkermark finns.”

Politiker

8.4 Väsentliga samhällsintressen och alternativa lokaliseringar

När väsentliga samhällsintressen diskuteras gör Ekerö och Vallentuna kommun det huvudsakligen utifrån tidshorisonten i översiktsplanerna, vilka har riktning mot år 2030 respektive 2040. Ibland, som i fallet med Roslagsbanan i Vallentuna kommun, motiveras bygget för många generationer framöver. De planerar och bygger alltså utifrån framtidens behov, men eftersom kommunen och allmänheten ibland har olika tidsperspektiv kan det vara svårt att föra en dialog, säger kommunens planerare. Det gäller med såväl intresseorganisationer som enskilda invånare. Planeraren i Norrtälje upplever att de sällan pratar om några längre tidsperspektiv, men tror att detta kommer ändra på sig när de utformar en ny översiktsplan. Den kommer sikta mot år 2050, samma som den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län (RUFS).

Utbyggnad av infrastruktur samt bostäder med närhet till arbetsplatser och skolor nämns som de tydligaste exemplen på väsentliga samhällsintressen i kommunerna. Flera andra allmänna intressen tas upp, som mark för vård och omsorg, olika industrier eller att tillgodose vatten och avlopp i områden. Skillnaden mellan ett *samhällsintresse* och ett *väsentligt* sådant är dock svårdefinierad enligt flera av intervjupersonerna.

Politikern i Ekerö kommun hänvisar till deras Bostads- och markanvändningsplan från 2016. Där uppges att *“skola, förskola, omsorg om äldre och funktionsnedsatta, såväl som infrastruktur”* är

prioriterade områden, vilket ger en vägledning kring bedömningar av samhällsintressen. Övriga kommuner har ingen en särskild formulering som stöd utan saken måste avgöras från fall till fall.

Planeraren i Vallentuna säger att man behöver ställa sig frågan hur exploatering av jordbruksmarken förhåller sig till helheten i kommunen. Hen ger ett exempel från en fördjupad översiktsplan där samhället har pekats ut som en så kallad landsbygdsnod. Utvecklas en samlad bebyggelse med goda kollektivtrafikförbindelser finns förutsättningar för att skapa bra service. Då kan även omgivande landsbygd dra nytta av det, vilket talar för att ett väsentligt samhällsintresse tillgodoses.

Oftast är det svårare att spara åkermark vid utveckling av infrastruktur jämfört med bostäder. Räls och vägar sträcker sig mellan samhällen och det är där åkermarken finns, säger en intervjuperson. Här blir det också svårare att söka alternativa dragningar som inte påverkar jordbruket. Intentionen uppges dock vara att låta räls och vägar stryka längs skogsbryn och inte splittra eller förstöra jordbrukslandskapet.

Enligt planeraren i Norrtälje kan bostäder oftast lokaliseras till en annan plats än jordbruksmark i deras kommun. Därför är argumentet om bostadsbrist inte tillräckligt för att motivera bebyggelse på åkermark. Hen betonar dock att situationen är annorlunda i mindre kommuner som har små arealer kvar att nyttja för exploatering. Samtidigt menar planeraren att de i Norrtälje kommun sällan diskuterar alternativa lokaliseringar för exploatering, men tror att det till viss del beror på att kommunen hittills inte behövt bygga särskilt mycket på åkermark¹⁰. Hen säger dock att staden just nu växer åt flera olika håll, vilket gör att man kommer in på jordbruksmark hur man än bär sig åt (*“...och vill man inte bygga på höjden, så blir det på bredden”*). Politikern i kommunen bekräftar att intressen oftare kolliderar runt tätorten, och säger att bebyggelse visserligen skulle kunna lokaliseras till andra platser eftersom det finns mycket mark att tillgå. Men dels har dessa platser ofta ett sämre strategiskt läge och dels är det inte lika ekonomiskt försvarbart att bygga där.

Politikern i Ekerö kommun menar att de som regel alltid utreder alternativa placeringar för bebyggelse. Däremot är det svårt att hitta platser som inte är åker, eftersom stora delar av kommunens mark utgörs av just jordbruksmark. Så långt det är möjligt försöker de lokalisera bebyggelse till annan mark, såsom skogsdungar i anslutning till befintlig bebyggelse. I övrigt försöker de följa översiktsplanen och koncentrera bebyggelse till de tätortsområden som pekats ut för utveckling. Att helt undvika exploatering av jordbruksmark är dock omöjligt, menar hen.

¹⁰ Enligt Jordbruksverket (2017) har Norrtälje kommun exploaterat betydligt fler hektar jordbruksmark än andra kommuner, t.ex. Vallentuna och Ekerö.

8.5 Intressen och intressen – “Planering är avvägningar”

Enligt intervjupersonerna har alla Stockholmskommuner samma problematik – ett enormt exploateringsstryck och förväntningar kring bostadsbyggande, samtidigt som hänsyn ska tas till andra allmänna intressen och en mängd riksintressen. Politikern i Ekerö berättar om de många områdesskydd som finns i kommunen och att de ofta överlappar varandra:

“På kul satt vi och tittade lite och lade kartor på varandra, och när vi var uppe i 20 stycken olika typer av riksintressen som låg på varandra, då fanns det ingen mark kvar, utan all mark på Ekerö var täckt av olika intressen. Det här är inte sant tänkte vi, men ibland måste man ju göra avkall på något för annars skulle det inte gå att utveckla vidare.”

Politiker (Ekerö)

Eftersom Ekerö har så många öar bidrar strandskyddet¹¹ till ännu snävare möjligheter för bebyggelse. Politikern säger att det på många håll är runt 300 meter till vatten i vardera riktning, vilket bara lämnar en smal remsa i mitten för eventuellt bostadsbygge. Det leder till att de återigen hamnar i en svår avvägning – mellan strandskyddet, åkermarken och skogsmarken. Hen tror att åkermarken inte skulle vara lika utsatt för hårt exploateringsstryck om strandskyddsbestämmelserna lättades. Åtminstone i kommuner med liknande förutsättningar som Ekerö.

Vallentunas planerare berättar att kommunen utmärker sig på grund av sin rika kulturmiljö med många riksintresseområden. Hen illustrerar med ett exempel där det planeras bostäder i ett samhälle längs Roslagsbanan. Utvecklingen är helt i linje med områdets fördjupade översiktsplan samt planeringsinriktningen i hela kommunen, där boende i kollektivtrafikhärlä områden prioriteras. Platsen är rik på fornminnen och andra lämningar. Kulturmiljön är dessutom insprängd i åkrarna, men räknas både kulturmiljö och jordbruksmark bort finns ingenting kvar att bygga på. Det gör att ett av de tre intressena (bostäder, värdefulla kulturmiljöer och jordbruksmark) måste åsidosättas för att de ska kunna komma framåt. *“Planering är avvägningar, och det är här det kan bli problematiskt ibland”*, säger hen.

Från stationssamhället planeras även en avgrening av Roslagsbanan mot Arlanda. Om det blir verklighet kommer det både påverka arbetsmarknaden i regionen och folks möjlighet att resa, förklarar planeraren. Under samrådsfasen för den fördjupade översiktsplanen kom yttringar från bland

¹¹ Strandskyddet syftar till att bevara växt- och djurliv samt allmänhetens tillgång till stränderna. Inom strandskyddsområdet är det förbjudet att bygga eller anlägga något. Det generella strandskyddet gäller 100 meter från strandkanten både på land och i vattenområdet. På ett fåtal platser är skyddet borttaget och på vissa ställen är det utökat till 300 meter. (Naturvårdsverket 2012).

annat LRF och Länsstyrelsen. Skulle man bara se till ett intresse, såsom jordbruksmarken, är det lätt att säga nej till exploatering. Hen fortsätter:

“Men det grundläggande är att väga samman alla typer av intressen och utvärdera vilket som väger tyngst. I det fallet väger planerna tyngre än jordbruksmarken, för helheten och Vallentunas bästa, både för de som bor här idag och framtidens befolkning.”

Planerare

Detta resonemang bekräftas av den intervjuade politikern i kommunen. Vidare konstaterar hen att bostäder visserligen inte är av nationellt intresse, men att det är helt avgörande att det finns bostäder till människor och att det är uppenbart att det finns ett stort samhällsbehov. Särskilt i Stockholmsregionen.

I Norrtälje kommun är negativ påverkan på åkermark en relativt vanlig anledning till att de säger nej till planläggning, enligt politikern. Ibland är det dock nödvändigt eftersom samhällsnyttan bedöms vara större. Hen berättar:

“Jag tror att man är ganska införstådd i att kommunen inte vill att man ska bygga på åkermark, så då håller man inne på de tankarna. Samtidigt har vi ganska mycket åkermark som inte är högproduktiv som vi kan bygga på. Så egentligen ska det inte behöva vara så stor konflikt. Det är alltid en avvägning det där. Vi vill ju att Norrtälje stad ska växa och ha en viss täthet, men runt staden finns en del åkermark...”

Politiker (Norrtälje)

När de ska göra avvägningar mellan olika markanvändningsintressen förklarar planeraren i Norrtälje att de förutom kartsystemet GIS har ett formulär som stöd. Det hjälper dem att se vad som finns på platsen, bland annat kopplat till ekologi, jordbruksmark och infrastruktur. Visar det sig att det finns många värdefulla intressen som ställs emot varandra blir det en politisk fråga med beslut i kommunfullmäktige. Hen upplever att man ofta trycker på platsens naturvärden när avvägningar görs. I fall där det står mellan att behöva påverka naturmiljöer eller jordbruksmark blir bedömningen särskilt svår.

Planeraren i Norrtälje pekar även på brister i kommunens översiktsplan. Dokumentets syfte är ju att visa planerad utveckling och på så vis fungera vägledande vid avvägningar och beslut kring markanvändning. Hen menar däremot att senare års översiktsplaner snarare liknat en reklamprodukt. I samband med den senaste aktualitetsprövningen framhölls att de som planerare har begränsad nytta av planen eftersom dokumentet nästan bara innehåller allmän information om kommunen. *“Vi vill ju liksom ha ‘här har vi ett område, vad gör vi med det?’, då skulle det vara mycket lättare att jobba*

överlag.” Planeraren tror att den otydliga planen har bidragit till att man tidigare gått på exploatörens önskemål utan att fundera närmare på om det stämmer med kommunens övriga planeringsinriktning. Hen har dock förhoppningar på att det kommer ändra sig när de tagit fram en ny översiktsplan.

Flera intervjupersoner upplever att allmänheten ofta har mer åsikter kring ianspråktagande av skogsmark jämfört med åkermark. Bygger man bort en åker är det främst lantbrukarna som reagerar, säger en av informanterna. Skogarna används däremot av många i friluftslivet och är tillgängliga genom allemansrätten. Därför betraktas de som mer bevarandevärda för gemene man, tror en intervjuperson. Hen säger: *“Åkrarna kan ju vara trevliga i form av ett öppet landskap, men du som privatperson kan ju inte gärna nyttja den där åkern och springa ut och ha picknick.”* En planerare konstaterar att människor har en tendens att engagera sig i sitt närområde, och tycka att det ska byggas men inte just där de bor. Det gör det svårt att fånga värdet i deras yttranden, anser hen.

Planeringens stora utmaning blir alltså att försöka lösa dagens problem (såsom bostadsbristen), samtidigt som det gäller att undvika vidtagande av irreversibla åtgärder som förstör för framtiden. Dessutom ska förändringarna vara förankrade hos allmänheten.

8.6 Lagen – *“Vi har ju planmonopolet”*

Ingen av politikerna eller planerarna är positivt inställd till att jordbruksmarken skulle få ett hårdare lagligt skydd. Flera av intervjupersonerna säger att benämningen i miljöbalken 3:4, om att jordbruksmark är av nationell betydelse, är tillräcklig för att indikera att det är en betydelsefull resurs, men att det måste finnas en flexibilitet kring hanteringen av den. *“I och med att vi har planmonopolet, gör vårt jobb och kan hävda att det inte finns andra alternativ, så kan vi bygga på jordbruksmark, så är det. Men tar vi bort det, och gör det lika hårt som med exempelvis strandskyddet, då kanske vi inte kan bygga någonstans till slut”*, motiverar en av politikerna.

Samtliga intervjupersoner anser att lagrummet MB 3:4 ger bra stöd och vägledning för att fatta väl avvägda beslut i frågor som rör åkermark. En informant sammanfattar att de kan göra bra bedömningar genom att utgå från skrivelsen i miljöbalken, det vill säga vara restriktiva överlag och utreda alternativa lokaliseringar. Dessutom finns det prejudicerande domar att luta sig mot. Samma person tror dock att det finns en gråzon kring hur grundligt alternativa lokaliseringar utreds. Det är relativt lätt att hävda att jordbruksmarken i fråga är den bästa lokaliseringen. Men utredningen kan ha gjorts utifrån snäva kriterier och inte nödvändigtvis särskilt noggrant.

“Det handlar ju lite om att det är upp till kommunen och handläggaren hur långt man utreder, när tycker man att man gjort tillräckligt?”

Politiker

Det är alltså inte själva lagstiftningen som är problemet enligt intervjupersonerna, utan hur den efterlevs och tillämpas. Därför fyller framförallt två myndigheter viktiga funktioner. En av planerarna hänvisar till Jordbruksverket eftersom de har utformat stödverktyg till kommunerna, och en annan planerare till Länsstyrelsen eftersom de kontrollerar att kommunen tar hänsyn till miljöbalken i sin planering.

“En del politiker är ju sådär att ”det här [jordbruksmark] är mitt specialområde och det ska vi inte röra”, medan vissa andra inte bryr sig alls och tycker ”jomen bostäder är ju viktigare, det måste vi bygga mer av”. Så vi tjänstemän behöver stödet från Länsstyrelsen för att kunna säga ifrån.”

Planerare

Samtidigt uttrycker en av politikerna att det är bra att de huvudsakliga bedömningarna och besluten görs på lokal nivå av kommunens politiker. Skulle markanvändningen vara för styrd, genom statlig kontroll eller formuleringar i miljöbalken, riskerar planeringen att bli mindre lokalanpassad. Hen understryker att Sveriges kommuner har otroligt olika förutsättningar. Därför går det inte att reglera markanvändningen likadant i Stockholmsområdet som i en glesbygdskommun i Norrlands inland. Liknande resonemang förs av de andra politikerna.

8.7 Eniga politiker och planerare?

Det råder i stort sett enighet inom kommunerna kring hur jordbruksmark bör hanteras i översiktsplaneringen. En viss skillnad mellan förvaltningar och politiska partier antyds dock. Som exempel från två av kommunerna uppges att bygglovsavdelningen tenderar att godkänna ärenden på åkermark i något större utsträckning jämfört med planavdelningen. Eller att det i en annan kommun beslutats om att bygga en skolidrottshall på jordbruksmark trots att det rådde oenighet bland partierna, eftersom den slutgiltiga bedömningen var att idrottshallen bör lokaliseras i anslutning till skolan.

Tjänstepersonerna utformar förslag utifrån de förväntningar som politikerna uttrycker, och mestadels fungerar samarbetet mellan tjänstepersoner och politiker bra. En av planerarna framhåller att många politiker är jordbrukare eller skogsägare, vilket gör att lantbrukarnas perspektiv finns representerat i kommunfullmäktige. Ibland har hen dock känt av en viss frustration bland politikerna, som enligt intervjupersonen kan uppleva att de inte har full koll på vad planerarna gör. För att öka politikernas delaktighet har det på senare tid tillsatts en styrgrupp, anordnats workshops och regelbundna träffar med kommunledningen.

En annan planerare säger att politikerna vanligen går på deras rekommendationer, men att det finns exempel på när det fattats beslut om exploatering fastän det avråtts. Hen berättar om en markägare

strax utanför staden som vid flera tillfällen ansökt om tillstånd att bygga på sin jordbruksmark. Vid ett tillfälle släppte politikerna igenom ett planbesked trots avrådan från planerna. Förutom att det gällde exploatering av jordbruksmark så är området klassat som riksintresse på grund av kulturmiljön. Nyligen ansökte samma markägare om ett nytt planbesked på en stor närliggande åker. Där fick tjänstepersonerna bättre gehör för sitt underlag och ansökan avslogs. Planeraren upplever att kommunikationen blivit bättre sedan förra mandatperioden (2014-2018), trots att det bara gått några månader sedan det nya styret tillträdde. Politikern från samma kommun säger att tjänstepersonerna ibland är lite mer restriktiva gällande vilka planer som ska släppas igenom. De vill stoppa planerna i ett tidigare skede, medan politikerna anser att det är exploatörens eget ansvar att i en detaljplan kunna visa att de lever upp till nödvändiga krav.

“Planerarna här uppe [våningen över] ser nog vissa problem och vill därför inte släppa fram planen. Vi ser också problemen, men kan tycka att om exploatören vill så ska den kunna visa att det går att klara de krav som vi har.”

Politiker

Att meningarna, trots allt, inte skiljer sig oftare än i nuläget tror hen beror på en kombination av två faktorer; politikerna lyssnar mer på planerna än tidigare, och planerna har lärt sig var politikerna står så att de vet vad som ska släppas igenom. En annan politiker pekar på liknande anledningar till varför samarbetet med planerna fungerar väl. Dessutom är det en fördel att kommunen är förhållandevis liten med relativt få personer som arbetar med ärenden som rör planering och jordbruksmark. Då finns en trygghet i att likvärdiga bedömningar görs vid varje ärende. Däremot tror hen att de i egenskap av politiker ibland behöver vara tydligare med att uttrycka sin vilja, exempelvis gällande planering av ett nytt bostadsområde. Särskilt om det bryter mot hur de resonerat tidigare eller om det inte stämmer överens med översiktsplanen.

8.8 Kunskapsläget – *“Det är svårt att vara expert på allt”*

Flera intervjupersoner har svårt att avgöra huruvida kunskapen om jordbruksmarkens värden är tillräcklig inom kommunerna. Ett par informanter förmodar att kunskapsläget är bättre jämfört med i andra Stockholmskommuner, eftersom de i sina kommuner har så pass mycket jordbruksmark och därför kommer i kontakt med frågan ofta.

En politiker tror att de många gånger tänker och gör rätt, men att de inte alltid baserar det på faktisk kunskap, de senaste domarna eller utredningarna. Hen konstaterar att översiktsplanering är komplicerat med många aspekter att förhålla sig till, vilket gör det svårt att ta till sig alla rekommendationer eller informationsverktyg som myndigheter tillhandahåller. Ibland ger dessutom

olika myndigheter olika råd. Mest problematiskt blir det om olika enheter på samma myndighet ger skilda direktiv, vilket politikern hävdar kan ske med Länsstyrelsen.

En av planerarna upplever liknande svårigheter: *“Jag tror nog att handläggare har med sig ganska mycket kunskap från utbildningen. Men sen blir det en annan sak när man hamnar i en kommun och det kommer riktlinjer och direktiv överallt ifrån. När de ska vägas ihop drunknar tyvärr jordbruksmarken lite.”*

Några av informanterna bedömer att tjänstemännen i regel besitter mer kunskap än politikerna, som ibland utmanar och nedprioriterar jordbruksmarkens betydelse i förhållande till andra intressen. För lantbrukare, landsbygdsbor och de som hanterar planärenden är frågan ständigt aktuell, men intresset varierar beroende på person och i viss utsträckning parti. Även om kunskapsläget är bra överlag tror flera av intervjupersonerna att det behöver utvecklas. En planerare säger att det i stor utsträckning handlar om att tillgängliggöra information, exempelvis på kommunens hemsida. Här ingår även att det bör vara lätt att orientera sig bland informationen så att handläggare snabbt kan hitta rätt underlag.

I en av kommunerna har det under senare år varit stor personalomsättning, vilket är ännu en anledning till att mer kunskap behövs. I synnerhet för att hantera de intressekonflikter som kan uppstå mellan ökad tillväxt och livsmedelsförsörjning. En av intervjupersonerna tror att det kan behövas regionanpassad rådgivning gällande hantering av jordbruksmark runt storstäder. Detta eftersom växande storstadskommuner möter särskilda utmaningar kopplade till markanvändning och därför måste förhålla sig till jordbruksmarken på ett annorlunda sätt. Tolkning av begreppet brukningsvärd mark är ytterligare ett område där stöd och vägledning efterfrågas.

En planerare säger att de visserligen har åkermarksklassificeringen från 1971 i sitt kartlager, men eftersom den är så pass gammal kan de inte förlita sig på den. Det gör att det blir väldigt otydligt för dem som ska avgöra brukningsvärdet på jordbruksmark. För att underlätta i planarbetet skulle hen vilja ha en uppdaterad markkarta i GIS¹² och ett stödverktyg för hur man kan värdera åkermark. Planeraren avslutar: *“Det är ganska otydligt i vår organisation hur vi bör jobba med det, och det finns kanske en anledning till varför det är otydligt, det är att vi behöver mer hjälp med hur vi ska hantera det. Det tänker jag är lite Länsstyrelsens uppgift också, att förse oss med sånt.”*

Ett annat förslag på hjälpmedel är att utforma ett referensverktyg i form av hemsida eller program. Verket skulle kunna innehålla vägledande exempel på översiktsplaner och detaljplaner, med en

¹² GIS (geografiska informationssystem) används för att hantera, visualisera och analysera geografisk information. Verket tillämpas bland annat inom stadsplanering. (Geoforum Sverige 2019).

förklaring på vad som gör dem bra eller vad som kan göras annorlunda. Därigenom kunde både politiker och tjänstemän få ökat stöd vid avvägningar och beslut som rör jordbruksmark.

En av planerarna anser att det redan finns goda möjligheter till stöd och vägledning gällande hantering av jordbruksmark i planeringssituationer. Dels tillhandahåller Jordbruksverket och länsstyrelser rapporter och handböcker och dels anlitas ofta konsulter vid detaljplanering och dylikt. Hen säger att det däremot kan vara personligt och pedagogiskt svårt att förklara för exploatörer av olika slag varför deras ansökan inte har beviljats. Därför är det snarare i sådana situationer som behov av stöd finns.

“Det behövs för att tydliggöra, för det är ju inte godtyckligt. Utan vi har tänkt, och våra bygglovshandläggare jobbar efter riktlinjer som vi tagit fram, och som det beslutats om politiskt. Men det kan ändå bli lite tråkig stämning när människor blir besvikna för att de inte kan göra så som de tänkt sig.”

Planerare

Samma planerare tror att vissa kan uppleva kommunens tjänstepersoner som bakåtsträvande när de säger nej till exploatering, men att det i själva verket är precis tvärtom. Informanten är övertygad om att vi i framtiden kommer vara tacksamma för att all åkermark inte är hårdgjord, och att det skulle vara positivt om fler delade denna gemensamma bild: *“Det är en framtidsvision det här, inte att man är en bakåtsträvar som vill bevara. Det tror jag vi skulle ha stor hjälp av att få folk att se”*.

9. Diskussion

Studien visar att det finns en förståelse för jordbruksmarkens värden, både i översiktsplanerna och bland de intervjuade politikerna och samhällsplanerarna. En kombination av högt exploateringsstryck, att hänsyn måste tas till många markanvändningsintressen samt att kommunerna har stor frihet att själva besluta om exploatering, leder dock till att jordbruksmark hårdgörs trots regleringar i miljöbalken.

Vägledande översiktsplaner

I kommunernas översiktsplaner står att jordbruksmarken ska värnas och bevaras. Hänvisningar till miljöbalkens hushållningsbestämmelser finns i någon form, vilket kan ses som en *övergripande strategi* för hur kommunerna ämnar förhålla sig till avvägningar mellan markanvändningsintressen. Formuleringar om jordbruksmarkens bidrag till biologisk mångfald, kulturvärden, landskapsbild och livsmedelsförsörjning tyder på att det finns en insikt om dess värden och betydelse för framtiden. För att undvika ianspråktagande ska bebyggelse i första hand ske på annan plats och genom förtätning. Enligt översiktsplanerna kan dock jordbruksmarken bebyggas om samhällsintresset bedöms vara större än värdet av att bevara marken. Det relaterar till liknande studier som visar att det finns motsättningar mellan plan- och miljöperspektiven: Å ena sidan bedöms bevarande av åkermark vara viktigt men den kan exploateras då det anses berättigat utifrån de avvägningar som gjorts (se t.ex. Granvik et al. 2015; Slätmo 2017; Larsson & Germundsson 2017).

Ingen av studiens kommuner uppfyller samtliga tre kriterier avseende *tillämpning av miljöbalken 3:4* i översiktsplanerna. Jordbruksmarkens lokalisering (kriterium 1) pekas i någon utsträckning ut i alla kommuner. Till skillnad från Ekerö och Norrtälje har Vallentuna inte markerat jordbruksmarken på översiktsplanens markanvändningskarta. Vilka väsentliga samhällsintressen som kan tillåtas ta jordbruksmark i anspråk (kriterium 2) beskrivs med varierande tydlighet. Slutligen har ingen av kommunerna en konkret motivering till varför väsentliga samhällsintressen inte kan lokaliseras till annan plats än jordbruksmark (kriterium 3).

Översiktsplanens syfte är att fungera vägledande vid beslut kopplade till markanvändning (Boverket 2018). För att tjänstepersoner och politiker ska ha nytta av dokumentet i sitt arbete, är det viktigt med tydliga formuleringar och beskrivningar av hur miljöbalken 3:4 bör tillämpas. Det kan bidra till att de som hanterar exploateringsärenden fattar mer välgrundade beslut. Saknas däremot förankring i översiktsplanen riskerar besluten att bli alltför avhängiga den individbundna kompetensen. Det behöver inte vara ett problem så länge frågorna hanteras av personer med tillräcklig kunskap om vilka långsiktiga följder den rumsliga förändringen får, men kunskapsluckor kan leda till negativa konsekvenser över tid. (Lenntorp i Forsberg 2005:22). Relaterat till denna studie kan det gälla

kunskap om jordbruksmarkens värden och konsekvenser för framtida livsmedelsförsörjning om åkermark exploateras.

Att översiktsplanen är viktig som vägledande dokument bekräftas av intervjuerna, till exempel när kommunerna får förfrågningar om byggnation på jordbruksmark. Utöver att utgå från översiktsplanen och att ge planbesked, finns dock inga formella rutiner för beslutsgången gällande exploatering av jordbruksmark. Liknande resultat har även Larsson & Germundsson (2012) fått. Intervjupersonerna menar att varje ärende behöver bedömas var för sig och att det därför är svårt att följa en särskild metod eller mall. Det ställer höga krav på politikernas och planerarnas individuella kompetens (jfr Lenntorp 2005).

Avvägningar och konsekvenser

Politiker och planerare vittnar om ett stort behov av fler bostäder och utbyggd infrastruktur. För att möta förväntningar både från allmänhet och statligt håll kommer jordbruksmark att exploateras under kommande år. Här har det betydelse vilket perspektiv som används för att betrakta verkligheten, eftersom det formar vilka av samhällets byggstenar som prioriteras (Emmelin & Lerman 2006; Lenntorp 2005). Det bör även betonas att begreppet samhälle kan tolkas på olika sätt. Vilka samhällsintressen som ska prioriteras påverkas av om *samhället* avser kommunen, regionen eller landet. Förutom detta kan samhälle tolkas socialt, och har då förhållandevis liten koppling till det fysiskt geografiska. Även om det som byggs kommer vara till nytta för generationer framöver, så sker det på bekostnad av åkermark och därmed möjligheten till framtida livsmedelsförsörjning. Ur ett större samhällsperspektiv kan detta i längden få negativa följder för bland annat matsäkerhet, den biologiska mångfalden och kulturlandskapet. (Granvik et al. 2015; SJV 2015a).

För lantbrukare kan ianspråktagande av åkermark innebära minskad lönsamhet, dels genom faktisk markförlust och dels genom försämrad rationalitet om åkerareal fragmenteras. Slätmo (2014) har studerat drivkrafter bakom markanvändningsförändringar i två tätortsnära områden i Norge. Slätmos studie visar att de prioriteringar och värderingar som görs av kommuner gällande olika markanvändningsintressen kan vara avgörande för att jordbruksmark tas ur bruk och bebyggs. Eftersom den fysiska planeringen är så pass styrande påverkas jordbrukares handlingsutrymme och således också markanvändningen i dessa områden. (Slätmo 2014:183). I en tätortsnära kontext blir lantbrukarens vilja att fortsätta bruka underordnad den markanvändning som prioriterats och beslutats inom kommunal översiktsplanering (Slätmo et al. 2012:10). Detta bekräftas av den intervjuade lantbrukaren, som menar att det ibland inte lönar sig att ta långsiktiga beslut på grund av ovisshet om framtida markanvändning och ökad konkurrens om mark. (se även Qviström 2009 i Larsson och Germundsson 2012).

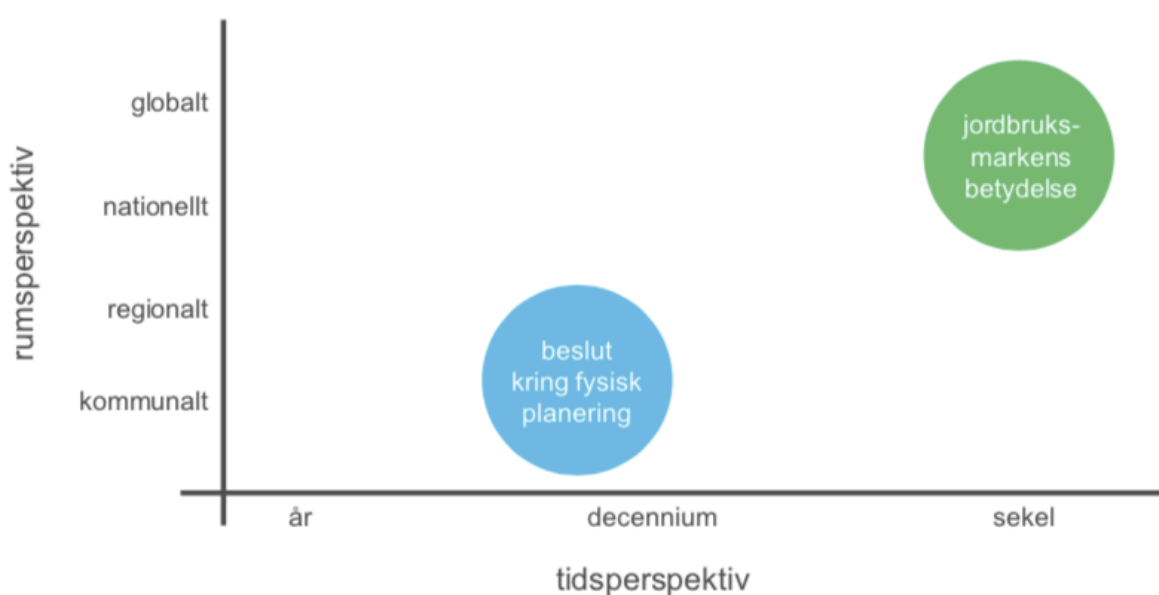
Enligt intervjuerna med planerare och politiker behöver avvägningar mellan en mängd samhällsintressen göras under planeringsarbetet. Behovet av avvägningar kan beskrivas som att det råder konkurrens mellan aktiviteter kopplade till markanvändning, och att konkurrensen uppstår till följd av begränsade resurser i tidrummet. (Lenntorp i Forsberg 2005; Hägerstrand 1970). Tidrummets dimensioner kan uttryckas i skikt (se Figur 1. Analytisk uppdelning av samhället i skikt, s. 12). Planerare och politiker behöver alltså ta hänsyn till en komplex verklighet i form av *natur, infrastruktur/fysiska föremål, befolkning* samt *verksamheters organisation, regler/förordningar, ideologier/värderingar*. En god förståelse för hur skikten påverkar varandra är nödvändig för att uppmärksamma synergier och konflikter mellan intressen. Insikterna utgör en viktig grund för att kunna prioritera bland de konkurrerande aktiviteterna och fatta väl avvägda beslut gällande markanvändning.

I planärenden får miljö- och bevarandebestämmelser, i detta fall jordbruksmarken, skydd av miljöbalken. Enligt MB 3:4 ska hänsyn tas till jordbruksmarken som ett nationellt intresse. Hur lagen tillämpas bestäms dock i stor utsträckning av den enskilda kommunen. Ett strikt skydd omfattar bara miljöfrågor av riksintresse, medan jordbruksmarken riskerar att komma i skymundan vid det kommunala planarbetet. (Slätmo 2017; Granvik et al. 2015). Intervjupersonerna i denna studie anser sig ha bra stöd av MB 3:4 och hushållningsbestämmelserna nämns som övergripande princip för hur de ska hantera jordbruksmark i översiktsplaneringen. Däremot är det svårt att tolka begreppet "brukningsvärd" och således även svårt att göra bedömningar om vilken mark som är värd att bevara. Alternativa lokaliseringar utreds i regel, men grundligheten varierar och det är relativt lätt att motivera att det saknas annan mark än åker att bygga på. Exempelvis om alternativen inte är belägna i prioriterade kollektivtrafikhärlägen eller att de är klassade som riksintressen. Hårdare skydd av åkermarken önskas inte då det skulle innebära ytterligare begränsningar i att möta samhällets behov av bostadsområden i attraktiva lägen. Intervjupersonerna menar alltså att det är bra att MB 3:4 finns, samtidigt som de värdesätter planmonopolet eftersom det möjliggör att markanvändningsbeslut kan fattas på lokal nivå med liten inblandning från statligt håll.

Det decentraliserade planeringssystemet är enligt Granvik et al. (2015:201) utmärkande för Sverige. I Danmark och Norge är bevarandet av jordbruksmark centralt i planeringen och i båda länderna kontrolleras efterlevnaden på både regional och nationell nivå. Inflytande från regionala och statliga myndigheter är betydligt mer begränsat i Sverige. Det kan leda till att ingen part tar ett helhetsansvar över utvecklingen för landets jordbruksmark, vilket indikerar ett behov av stärkt samhällelig styrning (Granvik et al. 2015:201; Slätmo et al. 2012:18). Baserat på Lenntorp (2005) skulle styrningen kunna innefatta skärpta lagar/förordningar, ändrade värderingar hos de som arbetar med frågan, liksom en förändrad organisation för beslutsfattande i samband med exploatering av jordbruksmark.

I rapporten *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering* (2013a) utredde Jordbruksverket kommuners tillämpning av miljöbalkens hushållningsbestämmelse (MB 3:4). Verkets undersökning visade att jordbruksmark exploateras utan de beslutsunderlag och avvägningar som lagen kräver. Trots att lagstiftningen anger en restriktiv hållning till exploatering av jordbruksmark påverkas besluten av kommunalt markinnehav och externa intressenters efterfrågan på mark. Man fann även att kommuners kunskaper om viktiga aspekter för att bedöma brukningsvärd åkermark var begränsade, samt att kortsiktiga intressen ibland gick före långsiktiga behov av livsmedelsproduktion. (SJV 2013a). Liknande slutsatser kan dras från intervjuerna i denna studie (se kap. 8.4, 8.6, 8.8).

Flera av intervjupersonerna säger att de är mer restriktiva numera jämfört med för några år sedan, men att bevarande av jordbruksmark har relativt låg prioritet i kommunen som helhet. När väsentliga samhällsintressen diskuterades uppgavs en tidshorisont på minst tio år. Ofta nämndes samma årtal som riktningen för översiktsplanen. Detta tidsperspektiv kan enligt SJV (2013a) vara lämpligt vid planering av bostadsförsörjning och infrastruktursatsningar. Ett ännu långsiktigare perspektiv behövs däremot gällande frågor som klimatanpassning och livsmedelsförsörjning, där den svenska jordbruksmarken bedöms få ökad betydelse i framtiden (SJV 2013:a). Med ett tidsgeografiskt perspektiv tyder intervjuerna på att planerare och politiker har svårt att förena den rumsliga planeringen med långsiktiga och kortsiktiga mål. De kortsiktiga målen kan för en planerare handla om att tillfredsställa förväntningar från allmänheten och politiker om att lösa bostadsbristen. För politiker kan det även vara fråga om att tillfredsställa potentiella väljare.



Figur 5. Tid och rum vid planering. Beslut gällande fysisk planering tas huvudsakligen på kommunal nivå och kortare sikt (decennium). Jordbruksmarkens betydelse förväntas bli viktigare på lång sikt (sekel) och på nationell och global nivå. (Källa: SJV 2013a:66. Egen bearbetning).

Det är visserligen en kommunal angelägenhet att planlägga markanvändning, men länsstyrelserna har en rådgivande roll i frågan. Delar av uppdraget med att bredda diskussionen om jordbruksmarkens bevarande skulle därför kunna tillskrivas landets länsstyrelser. Till exempel genom att formulera jordbruksmarkens värden i regionalt anpassade kunskapsunderlag. Det kunde även vara till hjälp vid tolkning av begrepp och för att utveckla den gemensamma synen på hur jordbruksmark bör hanteras i exploateringsärenden. Materialet skulle kunna användas som stöd i beslutsprocesser, utgöra grund för diskussioner om intresseavvägningar och framtida resurshållande, samt ingå i handlingsplaner för regionala livsmedelsstrategier. Larsson och Germundsson (2012) framhåller potentialen att utveckla kunskapen om markbesparande samhällsutveckling, vilket är särskilt angeläget i storstadsnära områden. Här skulle goda exempel kunna tydliggöra och inspirera såväl byggherrar som planerare och politiker. En viktig förutsättning är dock att materialet involverar aktörer i hela kedjan.

10. Slutsats

Syftet med denna studie har varit att undersöka hur tre stockholmskommuner (Ekerö, Vallentuna och Norrtälje) förhåller sig till exploatering av jordbruksmark i sin översiktliga planering. Genom att utgå från kommunernas översiktsplaner och intervjua en lantbrukare samt planerare och politiker i kommunerna har följande frågor besvarats 1) på vilket sätt beskrivs jordbruksmarken och hur tillämpas miljöbalkens hushållningsbestämmelser i översiktsplanerna, 2) hur resonerar kommunplanerare och –politiker vid avvägningar mellan markanvändningsintressen och vilka konsekvenserna bli vid exploatering av jordbruksmark.

1) Beskrivningarna i översiktsplanerna tyder på att kommunerna värdesätter jordbruksmarken, men att bevarandet i vissa fall kan prioriteras ned till förmån för exploatering. Det indikerar att såväl plan- och miljöperspektiven som tidsrumsliga aspekter kan vara svårförenliga, när mer långsiktiga behov ställs i skuggan av kortsiktigare intressen. Miljöbalkens 3 kap. 4 § finns refererad i översiktsplanerna, men hur lagrummet bör tillämpas skrivs ut i varierande omfattning. När konkreta formuleringar saknas i planerna riskerar besluten att bli alltför beroende av den individbundna kompetensen hos dem som hanterar exploateringsärenden. Ett sätt att underlätta både för berörda lantbrukare och de planerare och politiker som arbetar med frågorna, vore att tydligare markera jordbruksmarken på markanvändningskartorna, skriva vilka samhällsintressen som kan tillåtas ta jordbruksmark i anspråk samt motivera varför väsentliga samhällsintressen inte kan lokaliseras till annan plats än jordbruksmark.

2) Kommunernas planerare och politiker har i regel goda insikter om jordbruksmarkens betydelse ur olika aspekter. De är relativt eniga om hur jordbruksmarken bör hanteras och uppger att exploatering av brukningsvärd mark undviks i den mån det är möjligt. Samtidigt är trycket på exploaterbar mark högt i Stockholms län, där behovet av fler bostäder och utbyggd infrastruktur är särskilt stort. Dessutom måste hänsyn tas till en mängd allmänna intressen och riksintressen. Planerare och politiker befinner sig i ett dilemma, där de behöver göra avvägningar mellan urban expansion och bevarande av jordbruksmark. De har alltså ambitionen att hushålla med jordbruksmarken, men den kan exploateras där det anses vara motiverat. I likhet med översiktsplanerna talar intervjuerna för att plan- och miljöperspektiven kan vara svåra att förena samt att det finns konkurrens mellan aktiviteter i tid och rum. I detta sammanhang väcks frågor kring om det är viktigare att bevara den betydelsefulla naturresursen jordbruksmark eller att försvara kommunernas rätt att fatta beslut om lokal markanvändning på lokal nivå.

En konsekvens av att jordbruksmark exploateras är att mark för livsmedelsproduktion successivt minskar. Även bönderna som brukar marken påverkas, dels eftersom den totala brukningsarealen

minskar och att hög konkurrens inom länet gör det svårt att kompensera med ny mark, men också eftersom exploateringen kan bidra till fragmenterad markstruktur och försvårat brukande. För att lantbrukare ska våga utveckla och investera i sin verksamhet är det viktigt med tydliga besked om framtida markanvändning. Det kan handla om att kommuners arrendekontrakt gentemot lantbrukare bör sträcka sig längre än ett år och att översiktsplaner och markanvändningskartor anger tydlig planeringsinriktning i område för område. Eftersom kommunal planering har stort inflytande över svensk markanvändning är det avgörande hur planerare och politiker värdesätter jordbruksmarken. Ett långsiktigt perspektiv samt fortsatt arbete med att på en nationell, regional och lokal nivå belysa jordbruksmarkens värden, kan vara några vägar till hushållning av svensk jordbruksmark.

Källor och litteratur

Berg, P.G. & Rydén, L. (2012). Urbanisation and Urban-Rural Cooperation. I: Karlsson, I. & Rydén, L. (red). *Ecosystem Health and Sustainable Agriculture 3 - Rural Development and Land Use*. Uppsala: The Baltic University Programme, Uppsala University, ss. 141-311.

Emmelin, L. & Lerman, P. (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie

Flygare, A. I. (2011). Svenska småbruk: ett bestående inslag på landsbygden. I: Antonsson, H. & Jansson, U. (red). *Jordbruk och skogsbruks i Sverige sedan år 1900*. Stockholm: Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, ss. 70-87.

Granvik, M., Jacobsson, T., Germundsson, B. L. & Larsson, A. (2015). The approach of Swedish municipalities to the preservation of agricultural land in a planning context. *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Vol. 11, No. 2, ss. 190–204.

Hägerstrand, T. (1970). Tidsanvändning och omgivningsstruktur. I: *Urbaniseringen i Sverige, en geografisk samhällsanalys. Bilagedel 1: Balanserad regional utveckling*. Stockholm: Inrikesdepartementet (Statens offentliga utredningar 1970:14)

Jansson, U. (2011). Markanvändning. I: Jansson, U., Wastensson, L. & Aspenberg, P. (red). *Sveriges nationalatlas: en kartografisk beskrivning Jordbruk och skogsbruk i Sverige sedan år 1900*. Stockholm: Norstedt, ss. 22-35

Jonsson, M. (2017). Så mycket åkermark har åkermark har försvunnit i din kommun. *ATL*, 27 mars.

Kajser, L. & Öhlander, M. (1999). *Etnologiskt fältarbete*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur

Kungliga Lantbruksstyrelsen (1971). *Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige*. PM 1971-02-11.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3. [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Larsson, A. & Germundsson, L. (2017). *Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering*. Alnarp: LTJ-fakultetens faktablad, nr. 8. Tillgänglig: https://pub.epsilon.slu.se/8760/13/larsson_et_al_120427.pdf [2019-03-15]

Lenntorp, B. (2005). Ett tidsrumsligt perspektiv på samhället. I: Forsberg, G. (red). *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Stockholm: Liber

Linnér, H. & Messing, I., (2011). *Agricultural land needs protection*. 24th NJF Congress. NJF Report Vol. 7 Nr. 3, ss. 29–34.

Nyström, J. (1999). *Planeringens grunder – En översikt*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Nyström, J. & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder – En översikt*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur

Slätmo, E., Edling, P., Norderhaug, A. & Stenseke, M. (2012). Jorden vi ärvde – Den svenska åkermarken i ett hållbarhetsperspektiv. *Kungliga skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift*. Nr. 6, ss. 5-22.

Slätmo, E. (2014). *Jordbruksmark i förändring. Drivkrafter bakom och förutsättningar för offentlig styrning i Sverige och Norge*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet

Slätmo, E. (2017). Preservation of Agricultural Land as an Issue of Societal Importance. *Rural Landscapes: Society, Environment, History*. 4 (1): 2, ss. 1–12,

Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber

Waldenström, C. (2001). *Constructing the World in Dialogue*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet. Edsbruk: Akademitryck AB

Internet

Arrendenämnden (2019). *Syn och avräkning*. Tillgänglig: <http://www.arrendenamnden.se/Jordbruksarrende/Syn-och-avrakning/> [2019-04-09]

Boverket (2014). *Planbesked*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/starta-planarbetet/planbesked/> [2019-04-09]

Boverket (2018). *Process för översiktsplanering och miljöbedömning*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/> [2019-02-25]

Geoforum Sverige (2019). *Vad är GIS och geografisk information?* Tillgänglig: <https://geoforum.se/om-gis> [2019-04-09]

LRF Konsult (2016). *Arrende och besittningsskydd - förslag om nya regler 2016*. Tillgänglig: <https://www.lrfkonsult.se/press/nyheter/arrende-och-besittningsskydd---forslag-om-nya-regler-2016> [2019-04-09]

Naturvårdsverket. (2012). *Strandskydd – En vägledning för planering och prövning*. Stockholm: Naturvårdsverket (Handbok 2009:4, 2. uppl. 2012). Tillgänglig: <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-0175-9.pdf?pid=2601> [2019-04-02]

Naturvårdsverket (2018). *Miljö kvalitetsmålen*. Tillgänglig: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/> [2019-05-10]

Norrtälje kommun (2019). *Befolkningsstatistik*. Tillgänglig: <https://www.norrtalje.se/info/kommun-och-politik/fakta-om-norrtalje-kommun/kommunfakta/befolkningsstatistik/> [2019-05-17]

SCB Statistiska Centralbyrån (2009). *Stora skillnader mellan länens befolkningstäthet*. Tillgänglig: https://www.scb.se/statistik/_publikationer/le0001_2009k01_ti_14_a05ti0901.pdf [2019-03-14]

SCB Statistiska Centralbyrån (2015). *Kommuner i siffror*. Tillgänglig: <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/> [2019-01-15]

SJV Jordbruksverket (2018b). *Vad handlar vårt arbete inom Ett rikt odlingslandskap om?* Tillgänglig: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/miljoklimat/ettriktodlingslandskap/vadhandlararbeteto m.4.207049b811dd8a513dc80004322.html> [2019-02-28]

Sveriges miljömål (2018). *Så fungerar arbetet med Sveriges miljömål*. Tillgänglig: <http://www.sverigemiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/> [2019-02-28]

Vallentuna kommun (2019). *Befolkning, arbete, byggande*. Tillgänglig: <https://www.vallentuna.se/kommun-och-politik/kommunfakta/befolkning-arbete-byggande/> [2019-03-18]

Rapporter och utredningar

FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations (2017). *The future of food and agriculture – Trends and challenges*. Tillgänglig: <http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf> [2019-03-01]

Länsstyrelsen Jämtlands län. (2014). *Jordbruksmarken - en naturresurs att förvalta*. Östersund: Länsstyrelsen (Rapport, 2014:8).

Länsstyrelsen Stockholm. (2017). *Sammanställning – Statliga och mellankommunala intressen av betydelse för kommunernas planering*. Tillgänglig: <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.5846ffb316294c33b2a40f5c/1526068002043/Statliga%20och%20mellankommunala%20intressen.pdf> [2019-03-21]

Länsstyrelsen Stockholm. (2018). *Underlag till Stockholms läns livsmedelsstrategi – Nulägesanalys*. Stockholm: Länsstyrelsen (Rapport, 2018:18).

Naturvårdsverket. (2019). *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019 – Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*. Stockholm: Naturvårdsverket. Tillgänglig: <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6865-3.pdf?pid=24098> [2019-03-28]

SJV. (2013a). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*. Jönköping: Statens jordbruksverk (Rapport, 2013:35).

SJV. (2013b). *Exploatering av jordbruksmark 2006-2010*. Jönköping: Statens jordbruksverk (Rapport, 2013:13)

SJV. (2015a). *Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden*. Jönköping: Statens jordbruksverk. Tillgänglig: <https://www2.jordbruksverket.se/download/18.4d857f2814e3cf3eeda339be/1435583214713/ovr357.pdf> [2019-03-22]

SJV. (2015b). *Kommunens arbete med jordbruksmarkens värden – ett stödverktyg*. Jönköping: Statens jordbruksverk. Tillgänglig: <https://www2.jordbruksverket.se/download/18.4d857f2814e3cf3eeda339bf/1435583215072/ovr358.pdf> [2019-03-22]

SJV. (2017). *Exploatering av jordbruksmark 2011-2015*. Jönköping: Statens jordbruksverk (Rapport, 2017:5)

SJV (2018a). *Regeringsuppdrag att redovisa miljömålsprojekt om exploatering av jordbruksmark. Bilaga Jordbruksmarkens värden - Ett miljömålsprojekt*. Stockholm: Näringsdepartementet. Tillgänglig: <http://www.dengodajorden.se/wp-content/uploads/2018/09/Regeringsuppdrag-Jordbruksverket-redovisa-arbete-med-jordbruksmark.pdf> [2019-05-03]

Miljöprocessutredningen. (2009). *Miljöprocessen*. Stockholm: Miljödepartementet. (Statens offentliga utredningar 2009:45).

Riksstyrelseutredningen. (2015). *Planering och beslut för hållbar utveckling - Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*. Stockholm: Sveriges riksdag (Statens offentliga utredningar 2015:99).

Lagar och propositioner

SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Näringsdepartementet

Proposition 1985/86:3. *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.* Stockholm: Sveriges riksdag

Översiktsplaner

Ekerö kommun (2018). *Översiktsplan Ekerö kommun till år 2030 med sikte på år 2050*. [Elektronisk]. Tillgänglig: http://www.ekero.se/Bygga_bo_miljo/Kommunens-planarbete/Oversiktsplan/ [2019-01-20]

Norrtälje kommun (2013). *Översiktsplan 2040 Norrtälje kommun*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <https://www.norrtalje.se/info/stad-och-trafik/norrtalje-vaxer/oversiktsplan-och-detaljplanering/framtid/> [2019-01-27]

Vallentuna kommun (2018). *Översiktsplan 2040 Vallentuna kommun*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <https://www.vallentuna.se/bygga-bo-och-miljo/oversiktsplan-och-detaljplaner/> [2019-02-01]

Figurer

Figur 1. Analytisk uppdelning av samhället i skikt. Egen bearbetning efter Lenntorp, B. (2005). I: Forsberg, G. (red). *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Stockholm: Liber, s. 25

Figur 2. Process för framtagande av översiktsplan. Egen bearbetning efter Nyström, J. (1999). *Planeringens grunder – En översikt*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur Lund: Studentlitteratur, s. 50;

Boverket (2018). Process för översiktsplanering och miljöbedömning. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/> [2019-02-25]

Figur 3. Gradering av åkermark i Sverige 1971. Egen bearbetning efter SJV (2013). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*. Jönköping: Statens jordbruksverk

Figur 4. Karta över Stockholms län med studiens kommuner i utsnitt. Egen bearbetning efter Metropolitan_Stockholm_overview.png (2008). Tillgänglig: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Metropolitan_Stockholm_overview.png [2019-04-21]

Figur 5. Tid och rum vid planering. Egen bearbetning efter SJV (2013). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*. Jönköping: Statens jordbruksverk

Tabell

Tabell 1. Total areal jordbruksmark samt exploaterad areal jordbruksmark i studiens kommuner. Egen sammanställning efter SCB 2015; SJV 2013b; SJV 2017.